

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'ART ET LA PROPRIÉTÉ

LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES
ET DES SITES
L'EMBELLISSEMENT DES VILLES

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Mardi 23 Décembre 1924, à 16 heures

PAR

Jacques ESTÈVE

Licencié es lettres
Lauréat de la Faculté de Droit

devant le Jury d'examen

<i>Président.....</i>	MM. RENARD, professeur.
<i>Assesseurs.....</i>	BROCARD, professeur.
	LALOUEL, professeur.



NANCY

IMPRIMERIE NANCEIENNE, 15, RUE DE LA PEPINIERE

1925

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'ART ET LA PROPRIÉTÉ

LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES
ET DES SITES
L'EMBELLISSEMENT DES VILLES

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Mardi 23 Décembre 1924, à 16 heures

PAR

Jacques ESTÈVE

Licencié ès lettres

Lauréat de la Faculté de Droit

devant le Jury d'examen

Président MM. RENARD, professeur.

Assesseurs }
BROCARD, professeur.
LALOUEL, professeur.



NANCY

IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE DE LA PÉPINIÈRE

1925

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. GÉNY (*, ① I).

Doyen et professeur honoraire : M. BINET (*, ① I).

Professeurs honoraires : M. MAY (*, ① I).

MM. GÉNY (*, ① I), professeur de Droit civil.

MICHON (① I), professeur de Droit romain.

BROCARD (① I), professeur d'Economie politique.

SENN (✚, ① I), professeur de Droit romain à la Faculté de Droit de Paris, chargé de cours de Droit romain à la Faculté de Droit de Nancy.

RENARD (① I), professeur de Droit public.

HENRY (① A), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (① A), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRCELL (① A), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL, professeur de Droit international.

LESCOT (✚), professeur de Droit commercial.

○ OUBINOT (*, ✚, ✚, ① A), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

SIMONNET (① I), agrégé, chargé des cours de Droit civil (2^e année) et de Droit civil (capacité).

R. DUVAL, chargé des cours d'Economie politique (licence et doctorat).

MELIN (① I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (① I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

LA MÉMOIRE DE MON FRÈRE

JEAN ESTÈVE

Aspirant au 42^e régiment d'artillerie

Mort glorieusement pour la France, le 2 septembre 1916,
au ravin d'Assevillers.



*Turpe est, publici splendoris
ornatum privatorum ædium ad-
jectione corrumpi, et ea, quæ
conspiciuæ urbis decori vel nostri
temporis vel prioris seculi ætate
creverunt, auiditatis cogendæ pecu-
niæ sociari.*

(Code Theodosien.)

« Il y a deux choses dans un
édifice, son usage et sa beauté.
Son usage appartient au pro-
priétaire, sa beauté à tout le
monde. C'est donc dépasser son
droit que de le détruire. »

(Victor Hugo.)

INTRODUCTION

I

Avant-propos

« La *question de l'urbanisme* se rattache à celles de l'hygiène et de la santé publique, ainsi qu'à celles du tourisme et des Beaux-Arts...; la loi du 14 mars 1919 est apparentée à la loi de 1902 sur la santé publique, aux lois sur les *monuments historiques*, sur le classement des sites et paysages, sur les perspectives monumentales; elle est apparentée aussi à la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique autorisant l'expropriation par zones», ainsi s'exprime M. Hauriou dans son *Précis de Droit administratif et de Droit public* (1). De même, M. Renard, dans son *Cours élémentaire de Droit public*, après avoir énuméré le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, la loi du 14 mars 1919 sur l'extension des villes, la législation relative aux monuments historiques et aux sites, l'extension de la notion d'expropriation, ajoute en note (2):

(1) P. 673.

(2) P. 152 à 155 et p. 155, note 1.

« Il serait intéressant de discriminer, parmi les restrictions multiples au droit de propriété qu'établit cette abondante législation, celles qui relèvent du pouvoir de police et celles qui, relevant du pouvoir domanial, méritent seules le nom de servitudes d'utilité publique. Il y a certainement alliance de ces deux pouvoirs dans l'intérêt de la salubrité et de l'esthétique ».

Ce sont les suggestions ainsi présentées par ces deux éminents auteurs qui nous ont fourni la substance même de cet ouvrage. Notre but n'a été que d'en développer le contenu et d'en délimiter toutes les conséquences qu'elles pouvaient comporter.

Cette étude forme donc un chapitre complémentaire des traités de droit administratif : nous pouvons orienter notre travail dans deux sens différents, correspondant à deux ordres différents de préoccupations : l'hygiène et l'esthétique. Malgré l'étroite liaison qui existe entre ces deux sujets, l'abondance de la matière nous oblige à nous restreindre. C'est donc uniquement sur les problèmes artistiques et esthétiques que nous porterons notre attention, espérant du reste que nos efforts seront plus tard repris et complétés par d'autres auteurs, autant qu'il en sera besoin. Nous aimons à penser que les problèmes nombreux et variés que soulèvent les différentes questions dont nous abordons l'étude pourront, après nous, retenir l'attention et la curiosité des chercheurs.

II

Notions générales

L'Etat, et plus généralement encore les administrations publiques, ont, de nos jours, une tendance sans cesse accrue à intervenir dans tous les domaines de la vie nationale.

En matière artistique, cette intervention ne date pas d'hier : mais elle prenait autrefois une allure beaucoup plus discrète ; on se contentait alors de venir en aide à l'initiative privée par des subventions, des concours, des expositions, par l'organisation de l'enseignement artistique, par la création d'Académies et la distribution de récompenses honorifiques ; par l'organisation d'entreprises ayant un but artistique, telles que les manufactures nationales ; par la reconnaissance d'un droit de propriété littéraire et artistique au profit des auteurs et créateurs d'œuvres d'art ou de littérature.

Cette activité artistique des administrations publiques se fait aujourd'hui de plus en plus entreprenante, indiscrète, voire même agressive : elle tend à exercer une sorte de mainmise sur les propriétés des particuliers, afin d'assurer, bon gré, mal gré, la protection des intérêts artistiques du pays, et cette mainmise peut aller parfois jusqu'à l'expropriation totale. Le propriétaire ne peut plus construire ou démolir, entretenir, réparer ou restaurer, sans

obtenir, au préalable, l'agrément du maire ou du ministre des Beaux-Arts, assisté de ses commissions des monuments historiques ou des sites et paysages. Les villes elles-mêmes, dans l'élaboration de leur programme d'embellissement, sont soumises à la surveillance du ministre de l'Intérieur, du préfet et des commissions d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Il ne s'agit donc plus, de la part de l'autorité administrative, d'une simple activité auxiliaire et protectrice des initiatives privées; il y a là l'exercice d'un *véritable pouvoir de surveillance et de contrainte*, exorbitant du droit privé, destiné à contrôler l'action des initiatives particulières et, au besoin, à suppléer, dans leur propre domaine, à leur inertie.

Justifier l'existence de ce pouvoir, expliquer les raisons historiques de son apparition, déterminer les principes juridiques de son organisation, tels sont les buts de l'étude que nous entreprenons ici.

III

Méthode d'exposition et plan

Le simple énoncé que nous venons de faire suffit à indiquer les grandes lignes du plan que nous nous proposons de suivre.

Nous chercherons tout d'abord, et dans un *chapitre préliminaire*, à montrer comment l'existence d'un

semblable pouvoir de contrainte peut se justifier, en fait et en droit, au point de vue de la raison, de la justice et du bien commun.

Nous étudierons ensuite, au cours d'une *première partie* consacrée à un bref exposé historique, quelles circonstances ont pu déterminer l'évolution de ce pouvoir, la forme qu'il revêt actuellement, et nous chercherons à déterminer les principales directions qu'il pourra suivre dans un avenir prochain.

Nous consacrerons une *seconde partie* à l'exposé des principes et des procédés de la technique juridique, dont la combinaison a été indispensable pour sa mise en œuvre; c'est dans cet exposé que réside d'ailleurs la partie la plus délicate et la plus importante de notre tâche, en raison des nombreuses difficultés qu'il soulève, tant dans l'ordre théorique que dans l'ordre pratique.

Il ne nous restera plus qu'à tirer, dans une rapide *conclusion*, les quelques enseignements généraux que nous auront paru comporter nos précédentes recherches.

Quelques explications suffiront à indiquer dans quel esprit nous entendons suivre le programme ainsi tracé :

Nous abordons une matière qui a déjà fait l'objet de nombreuses études antérieures et dont on trouvera l'énumération plus loin. Nous ne nous dissimulons pas tout ce que nous devons de reconnaissance à ceux qui, avant nous, ont su rassembler et commenter des idées et des faits, élucider des problèmes

parfois fort complexes. Si nous avons cru cependant qu'il y avait lieu de notre part à un nouvel effort, c'est que, trop souvent, ces travaux se sont appuyés sur des législations, voire même sur de simples projets législatifs encore timides, hésitants et incomplets; il a fallu le plus souvent se borner à en donner un simple commentaire, sans pouvoir justifier les solutions admises en pratique autrement que sur des principes juridiques vagues et inconsistants. De nouvelles lois, de nouveaux projets sont intervenus qui, depuis lors, ont apporté une certaine harmonie aux systèmes antérieurs et les ont complétés par des dispositions nouvelles; cette évolution législative est loin d'être achevée aujourd'hui; elle nous paraît cependant suffisamment avancée pour justifier notre effort actuel de synthèse. Notre souci constant a été de rattacher les solutions acquises aux grandes doctrines du droit public et du droit administratif, afin de guider l'effort d'interprétation qui souvent se heurte à des difficultés, à des incertitudes, afin aussi d'apporter notre modeste contribution à des théories qui comptent parmi les plus importantes du droit public, comme celle de la nature de la domanialité publique, ou du conflit du droit de propriété privée avec l'intérêt général.

C'est de ce point de vue que nous demandons qu'on veuille bien juger le résultat de nos efforts, et notre meilleure récompense nous sera acquise, si l'on estime que les idées qui forment le fonds de cet ouvrage ont pu servir à orienter les esprits dans une région du droit encore relativement peu explorée.

IV

Notes bibliographiques

L'abondance des documents officiels et des ouvrages de toute sorte, ayant trait à notre sujet, ne nous ont pas permis de constituer une bibliographie complète des questions qui sont exposées ici. On trouvera sous forme de table, à la fin de cet ouvrage, la nomenclature des principaux textes (lois et décrets, travaux législatifs, arrêts et notes de jurisprudence, articles et ouvrages de doctrine, etc.) cités ou commentés au cours de nos développements. On se reportera, pour le surplus, aux répertoires et aux ouvrages d'référence, sous les rubriques suivantes : Beaux-Arts, Monuments, Monuments historiques, Objets d'art, Œuvres d'art, Rues et Places, Travaux publics, Ville de Paris, Voirie, Voirie terrestre, Voirie urbaine, etc.

Qu'il nous soit permis enfin de remercier toutes les personnes qui ont bien voulu s'intéresser à notre travail, et en particulier M. Elie Debidour, secrétaire de la Commission du Vieux-Paris, et M. Jean Verrier, secrétaire de la Commission supérieure d'embellissement des villes, pour les indications, les renseignements et les communications qu'ils ont bien voulu nous donner au cours de nos recherches.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

DISCUSSION THÉORIQUE

Depuis l'établissement, en France, des grands principes issus de la Révolution de 1789, nous vivons — ou, du moins, nous prétendons vivre — sous un régime de liberté : aucune contrainte ne peut donc nous être imposée, si elle n'est considérée comme indispensable à la sauvegarde des intérêts communs, par les autorités compétentes. Si donc l'on veut justifier l'existence, au profit des administrations publiques, d'un pouvoir de coercition exercé en vue de réaliser certains buts d'ordre artistique, il faut admettre :

1^o Que ces buts artistiques puissent réellement être considérés comme des intérêts communs.

2^o Qu'en fait, la réalisation de ces buts ne puisse se faire par le libre jeu des initiatives privées et qu'elle exige la mise en œuvre de ce pouvoir.

3^o Que l'exercice de ce pouvoir ne porte aucun préjudice injustifié aux droits et aux intérêts individuels.

Tels sont les trois points que nous aurons à développer dans chacune des trois sections qui vont suivre.

SECTION I

Le Rôle de l'Art dans la vie nationale

1. — L'art a toujours été considéré comme un des éléments essentiels d'une civilisation, et c'est par lui qu'un peuple peut se survivre à lui-même bien des siècles après sa décadence ou sa disparition; aurions-nous gardé si vif le souvenir des antiques civilisations égyptienne ou assyrienne, de la Grèce de Phidias et de Praxitèle, si nous n'avions conservé leurs palais et leurs temples, leurs bas-reliefs et leurs statues? Et cependant n'a-t-on pas pu dire que les civilisations modernes sont avant tout utilitaires et pratiques, incapables de poursuivre un idéal désintéressé, uniquement préoccupées de la satisfaction de leurs besoins matériels? Et c'est pourquoi, de nos jours, les poètes ont chanté avec un regret nostalgique la disparition progressive des civilisations méditerranéennes, et même des civilisations exotiques devant l'envahissement progressif du rail, des cheminées d'usine et des palaces internationaux (1).

(1) Un exemple, entre beaucoup d'autres, dans l'œuvre de Loti, dépeignant la transformation progressive d'une ville ancienne comme Jérusalem : « Là-bas, dans le quartier que j'habite, dans la rue des Chrétiens et dans l'odieux faubourg de Jaffa, où fument des usines, sur la route de la gare et dans les corridors de l'hôtel, je trouve, à la nuit tombante, un encombrement de gens nouveaux de tous les coins de l'Europe, vomis par le petit chemin de fer de la côte... Tout ce côté de Jérusalem a pris une banalité de banlieue parisienne. » (Pierre Loti, *Jérusalem*.)

2. — A la veille de la Révolution, la France se trouvait à la tête d'un patrimoine artistique d'une valeur incomparable : depuis la fin de la domination romaine, deux grandes époques s'étaient succédées sur notre sol, et elles y avaient marqué leur empreinte profonde. Le moyen âge nous avait laissé ses châteaux, ses villes fortifiées, ses splendides cathédrales, qui, aujourd'hui encore, confondent notre imagination par la hardiesse de leurs lignes et par leur richesse ornementale. Il avait été supplanté par la Renaissance, qui, malgré l'imitation des anciens et l'influence italienne, s'était peu à peu transformée, pour donner au xvii^e siècle les chefs-d'œuvre d'un art si essentiellement français.

Ainsi, dans un cadre naturel merveilleusement riche et varié, avec ses plaines et ses montagnes, ses forêts et ses fleuves, s'étaient groupés peu à peu, depuis un millier d'années, les monuments de l'art français; des plus beaux édifices de Paris et des grandes villes, jusqu'à la plus modeste église de village, il n'était si petit coin de France qui ne pût montrer, dans un ensemble incomparable, l'alliance heureuse de la nature avec l'œuvre des hommes.

Et cependant, ces souvenirs magnifiques des siècles passés semblaient devoir disparaître comme un luxe coûteux et inutile; déjà, sous la Révolution, l'émeute avait saccagé les châteaux, brisé les statues des saints et les tombeaux des rois; les assemblées elles-mêmes avaient fait mutiler les monuments, sous prétexte de supprimer tous les signes ou emblèmes de la féodalité et de la monarchie. Après la

Révolution, des bandes noires s'étaient formées, soit à Paris, soit en province, pour acheter les châteaux et les domaines, les démolir et les dépecer, afin d'en faire des maisons et des champs; d'antiques chapelles devenaient des écuries; on démolissait des abbayes pour en tirer des matériaux de construction. Les administrations publiques elles-mêmes prenaient part au massacre: l'abbaye de Fontevault était transformée en maison de détention; à Avignon, le Palais des papes servait de caserne et de magasin militaire. Le clergé et les conseils de fabrique restauraient et « embellissaient » à l'envi leurs églises, sans aucun souci d'art ou de style, et vendaient les statues et les boiseries anciennés que l'on y avait jusqu'ici conservées, pour les remplacer par d'horribles figures de plâtre ou de carton-pierre (1).

Ainsi, la curiosité artistique renaissante était elle-même impuissante à protéger ces œuvres du passé: elle ne servait bien souvent qu'à attiser l'esprit de lucre du propriétaire; celui-ci vendait ses objets d'art et ses monuments à de riches acquéreurs étrangers, qui les enlevaient, au besoin pierre par pierre, pour les transporter sur un autre sol.

Et tandis que peu à peu disparaissait l'héritage artistique patiemment accumulé par nos ancêtres, surgissait à sa place une civilisation nouvelle entièrement subordonnée à la recherche des intérêts matériels: les villes s'environnaient d'ateliers et d'usines;

(1) On trouvera de longues énumérations de ces actes de vandalisme ou de mauvais goût, dans les articles de Montalembert et de Victor Hugo que nous citons plus loin, 1^{re} partie, ch. I, sect. I.

et la population des campagnes y affluait afin d'y trouver des distractions plus nombreuses et des emplois plus rémunérateurs; dans ces villes ainsi surpeuplées, et où la valeur des terrains à bâtir augmentait dans des proportions considérables, les propriétaires, tirant parti de tout l'espace qui leur était réservé, construisaient de vastes maisons de rapport, de modernes « boîtes à loyers » dont les « murs lisses percés de trous » produisaient l'effet d'une monotonie désespérante, et qui prenaient jour par derrière sur des puits étroits et sombres. La circulation trop intense encombrait les rues et les carrefours; les agglomérations congestionnées s'agrandissaient au moyen de faubourgs construits au hasard, sans aucun souci de régularité ni de propreté; dans les campagnes, les plus beaux sites étaient coupés de voies ferrées, enlaidis par les cheminées d'usine et les immenses affiches commerciales (1).

Fallait-il écouter les protestations des artistes, ou

(1) On trouvera une saisissante description de ce développement des villes modernes dans G. Hottenger, *Nancy et la question du plan d'extension des villes* (extrait du *Bulletin de la Société industrielle de l'Est*, nos 105 et 106) : « La ville qui grandit, ce sont les maisons qui s'ajoutent aux maisons, les rues qui s'ajoutent aux rues, incessamment, indéfiniment...

« La ville qui grandit, c'est la ville qui se congestionne, par une circulation toujours plus intense, mal assurée par des artères toujours plus insuffisantes...

« Il y a bien pis encore. Il y a cette population nouvelle, population en très grande partie composée de pauvres gens, qui s'amasse et s'entasse dans les anciens quartiers... La ville qui grandit... c'est aussi la ville qui se corrompt en quelques-unes de ses parties, qui se couvre quelque part de lèpres et de verrues; la ville qui grandit, c'est à tout le moins, dans son ensemble, la ville qui s'enlaidit. »

bien fallait-il considérer comme naturel et nécessaire cet amoindrissement progressif du rôle de l'art dans les sociétés modernes?

3. — Si nous considérons ce rôle de l'art dans la société d'une manière générale et abstraite, il n'est pas douteux qu'au point de vue économique, l'activité qu'il nécessite soit une *activité de luxe*; les matériaux employés par l'artiste, le travail et le talent qu'il consacre à l'élaboration de son œuvre ne correspondent pas à un besoin de l'homme dont la satisfaction serait nécessaire ou du moins utile pour la continuation de sa vie: ils n'ont d'autre but que de lui donner une satisfaction purement intellectuelle, un *plaisir esthétique*. Mais cette idée comporte toutefois deux restrictions importantes.

1^o Si l'art constitue un luxe au point de vue économique, c'est du moins un luxe peu coûteux. Le propre de l'art est en effet de produire un effet considérable avec des moyens relativement faibles: un bloc de marbre, un mètre carré de toile, quelques feuilles de papier noirci suffisent à procurer des jouissances exquises et toujours renouvelées; il est vrai que, dans l'ordre architectural, les hommes ont pu se livrer parfois à des dépenses considérables: les colosses de l'art égyptien ou hindou, les immenses vaisseaux de nos cathédrales gothiques, les splendeurs de Versailles n'ont été obtenus qu'au prix du travail de milliers d'esclaves ou de prolétaires. Mais ce serait une erreur que de voir dans l'art l'unique cause de ces dépenses; la véritable cause en fut toujours ailleurs: soit dans les idées religieuses,

soit dans un désir de vanité ou d'ostentation; l'artiste n'intervient jamais que pour donner une forme matérielle à l'expression de ces idées ou de ces désirs. Mais l'art n'est pas inséparable de ces idées auxquelles il a pu être momentanément accouplé, et il n'est pas impossible même de concevoir que le souci de la valeur artistique d'un objet puisse s'allier avec sa destination à des usages purement matériels et, dans cet ordre d'idées, c'est un fait indéniable que, loin de contrarier cette destination matérielle, la valeur artistique suppose au contraire la perfection de l'objet au point de vue technique; il y a là une remarque grosse de conséquences, si nous remarquons qu'elle peut s'étendre à une grande partie de la vie artistique : l'architecture, les arts décoratifs, les arts industriels, l'art d'aménager et d'embellir les villes. Nous aurons, du reste, à revenir ultérieurement sur ce point (1).

2^o Si tant est que l'unique but de l'effort artistique soit de procurer à l'homme un plaisir esthétique, il faut avouer du moins que, parmi tous les plaisirs, il n'en est pas de plus délicats ni de plus profonds; alors que tant d'hommes, surtout de nos jours, se ruent vers la satisfaction d'appétits matériels et de plaisirs grossiers, et qu'ils y perdent souvent leur santé, leur fortune, leur équilibre intellectuel et

(1) Ainsi, si l'art a pu être considéré comme un luxe dans certaines civilisations, il est permis de croire qu'il peut s'adapter à une société nouvelle, industrielle et démocratique. Il est donc bien inexact de dire que l'art véritable est incompatible avec la civilisation moderne. — V. notamment ci-dessous, 1^{re} partie, ch. II, sect. II.

moral, et parfois même l'avenir de leur descendance, l'artiste ou l'amateur d'art sait du moins imposer une discipline à ses penchants et en retrancher tout ce qu'ils ont de nuisible ou d'avilissant. Il se contente du plaisir des yeux, des oreilles et même de pures jouissances intellectuelles.

4. — Et encore, si nous abandonnons le point de vue de la vie purement matérielle pour étudier le rôle de l'art *dans la vie morale*, est-il bien permis de douter que l'art et la beauté n'aient d'autre fonction que de procurer aux hommes certaines satisfactions égoïstes; les artistes eux-mêmes ont toujours protesté contre une conception de l'art qui les ravalerait au rang de simples amuseurs publics; certains philosophes, qu'on trouvera principalement parmi les critiques ou les positivistes, estiment cependant que l'activité artistique n'est dans la vie psychologique qu'une activité de jeu, qui utilise sans but défini le surplus des forces inemployées (1): c'est là une conception qui semble devoir être abandonnée aujourd'hui; naguère encore, un penseur trop vite disparu affirmait que le sentiment esthétique se rattachait au sentiment de la vie elle-même, et d'une vie non pas faite de caprice et d'égoïsme, mais d'une vie intense, profonde et expansive. Pour M. Bergson, l'art est la manifestation sensible de

(1) C'est l'opinion d'un Kant ou d'un Spencer. — V. Spencer: *Principes de Psychologie*, 8^e partie, ch. IX, les Sentiments esthétiques. — V. également: Höfding: *Esquisse d'une Psychologie fondée sur l'expérience*, 4^e éd. française, p. 340 et suiv.

l'intuition, c'est-à-dire de l'activité vraiment créatrice et originale de l'esprit. S'il en est ainsi, il faut dire que l'activité artistique, quoiqu'elle ne poursuive aucun but défini en dehors de la propre réalisation de la beauté, exerce une action bienfaisante sur l'activité humaine en général, puisqu'elle contribue à développer et exalter les facultés supérieures de l'esprit et la personnalité humaine dans ce qu'elle a de plus élevé (1).

Cela est si vrai que, bien qu'on ait pu accuser parfois les artistes, ou certains artistes, d'être des instruments d'illusion, d'erreur ou d'immoralité, on n'est pas arrivé cependant à se passer de l'art et de la littérature comme moyen d'éducation intellectuelle et morale. L'antique culture classique subsiste toujours, malgré les efforts des partisans de l'enseignement scientifique ou moderne, et il n'est pas sûr que, même dans les carrières scientifiques, on ne puisse constater une certaine supériorité chez tous ceux qui jadis ont fait leurs humanités, comme ayant un jugement plus sûr et une intelligence plus aiguisée.

Enfin, dans le domaine des *relations sociales*, l'art joue un rôle considérable et bienfaisant. Alors que la recherche des plaisirs matériels, de la fortune, du

(1) Il n'est pas jusqu'aux mathématiques elles-mêmes, si l'on en croit Henri Poincaré, qui ne puissent payer leur tribut aux Beaux-Arts comme stimulant l'esprit d'intuition et de découverte. — V. Henri Poincaré : *La Valeur de la Science*, 1^{re} partie, ch. I : L'intuition et la logique en mathématiques.

V. les pages magnifiques de Bergson, sur la nature du sentiment artistique, dans *Le Rire*, 17^e édition, p. 153 à 167.

pouvoir, dresse les uns contre les autres les hommes et les nations. L'art tend à les unir dans un même sentiment d'admiration pour la beauté. Pour un Guyau, pour un Bergson (1). L'art est fait avant tout de sympathie; si les artistes ont pu prendre parfois leur part aux querelles, aux luttes suscitées par les passions humaines, s'ils sont eux-mêmes entrés en lutte les uns contre les autres pour des questions d'école ou de chapelle, le grand art a toujours dédaigné ces petitesse. Par la voix des artistes, s'est exprimée de tous temps la pensée des générations successives qui se sont succédées sur la surface de la terre; ils ont donné la vie à ces sentiments, à ces aspirations, à ces désirs collectifs; qu'on songe à ce que put être autrefois l'état d'esprit d'un peuple qui construisit les cathédrales gothiques; par dessus les divergences et les rivalités individuelles, les artistes ont exalté les grandes institutions sociales, politiques, religieuses qui tendent à réunir les hommes en leur donnant une âme commune (2); qu'on estime,

1 Pour Bergson, l'art consiste à entrer en communication directe et immédiate avec les choses et les êtres, à en percevoir « la vie intérieure » (*Le Rire*, loc. cit.). De même pour Guyau, qui voit dans l'art une manifestation du principe de vie intense et expansive qui est en nous (Guyau : *Les Problèmes de l'Esthétique contemporaine, l'Art au point de vue sociologique*. — G. Fouillée : *La Morale, l'Art et la Religion*, d'après Guyau, 9^e éd., 1^{re} partie, ch. II, et 2^e partie, ch. I.)

(2) « L'art (grec) du v^e siècle avait pour objet unique d'embellir la cité et traduisait les sentiments collectifs de patriotisme et d'enthousiasme civique. » (Jardé : *La Grèce antique et la Vie grecque*.) De même, les cathédrales du moyen âge sont pour les hommes de ce temps la révélation totale, le symbole de leur foi et de leur amour. Aussi « tous y travaillèrent. Le peuple offrit ce qu'il avait :

si l'on veut, que ces institutions ne sont qu'éphémères, et qu'un jour viendra où les hommes n'auront qu'une religion et qu'une patrie : l'Humanité; il n'en faudrait pas moins conserver pieusement les antiques monuments des croyances disparues, qui auraient, en leur temps, rempli leur rôle et préparé l'avènement du régime nouveau.

Qu'est-ce, en dernière analyse, que ce sentiment artistique dont nous avons étudié plus haut les conséquences? Est-ce une tendance immanente à la nature humaine? Est-ce le désir de s'élever vers un idéal transcendant, dont l'existence métaphysique procéderait de la nature divine? C'est là une idée qui nous entraînerait hors de notre sujet. Qu'il nous suffise de constater qu'on est loin, à l'heure actuelle, d'avoir démontré l'inutilité de l'art dans les sociétés modernes; il est possible que les anciennes formes de l'expression artistique soient incompatibles avec les besoins nouveaux et les idées nouvelles; il ne faut peut-être pas nous obstiner dans la routine des styles figés et des formules désuètes; mais il faut dépouiller les grandes traditions artistiques de notre pays de leur vêtement éphémère et contingent pour les adapter à notre goût rajeuni et leur donner, par là même, un renouveau de jeunesse et de vigueur.

ses bras robustes. Il s'attela aux chars, porta les pierres sur ses épaules... Le bourgeois donna son argent, le baron sa terre, l'artiste son génie... De là la vie puissante qui rayonne de ces œuvres éternelles... La cathédrale était pavée de pierres tombales..., elle était la conscience de la cité». (Emile Mâle : *L'Art religieux du XIII^e siècle en France*. — Conclusion.)

5. — Respect des monuments du passé, adaptation des formules et des traditions artistiques aux goûts et aux besoins nouveaux, tels sont donc, en conclusion, les grands devoirs qui s'imposent dans le domaine de l'art à des peuples civilisés, et il y a là du reste, pour eux, plus que l'accomplissement d'un devoir : il y a une source très appréciable de profits matériels et de prestige moral ; les dépenses nécessaires à la conservation et à la mise en valeur des œuvres d'art et des beautés de la nature sont, pour un pays, moins une dépense qu'un véritable placement : c'est la première mise de fonds qui pourra servir de base à l'organisation d'une véritable industrie, l'industrie du tourisme. De même, les antiques monuments qui témoignent du long passé historique d'un peuple accusent le caractère national, attestent une culture intellectuelle et morale vaste et raffinée à la fois et rehaussent son prestige au regard de peuples neufs, parfois plus puissants ou plus riches, mais de nationalité beaucoup plus récente et de formation intellectuelle beaucoup moins avancée.

Il était donc indispensable que la France du ^{xix}^e siècle se mît en situation de maintenir et de développer les grandes traditions artistiques des siècles précédents ; il y avait là *un but d'intérêt général au premier chef, dont la réalisation ne pouvait être mise en question* ; des divergences ne pouvaient se produire que sur les moyens dont on disposait pour accomplir cette tâche difficile.

SECTION II

La coordination des initiatives individuelles en matière artistique, par le pouvoir coercitif des administrations publiques.

Rappelons, en quelques mots, la crise par laquelle passait, au *xix^e* siècle, la vie artistique de notre pays : disparition progressive des monuments du passé et des aspects traditionnels de notre ancienne France ; création d'une France nouvelle qui, peu à peu, semble se tourner presque exclusivement vers la poursuite de fins utilitaires, sans aucun souci de beauté ou d'harmonie. Fallait-il attribuer cette crise à l'affaiblissement progressif du sentiment artistique ? C'était au moins douteux, car, pendant la première moitié du *xix^e* siècle, apparaissait précisément la nouvelle école romantique qui, par ses chefs-d'œuvre littéraires, musicaux et plastiques, donnait à l'art français un lustre nouveau. Il était beaucoup plus vraisemblable d'y voir une conséquence lointaine de la tourmente révolutionnaire.

1. — Sous l'ancien régime, la vie artistique pouvait se développer librement, parce qu'elle était soutenue et encouragée par les classes dirigeantes et possédantes du royaume, gravitant elles-mêmes autour du souverain. « Pendant un demi-siècle et plus, Louis XIV a exercé, en France, le ministère de la Beauté » (1).

(1) Louis Bertrand : *Louis XIV*, p. 169.

Propriétés foncières, châteaux, palais, monuments publics, églises et abbayes faisaient partie, pour la plupart, des biens de la couronne, du clergé et de la noblesse. L'administration royale prenait en main l'aménagement et l'embellissement des villes : amélioration de la voirie, rectification des alignements, création de promenades et d'ensembles architecturaux (1). On peut admettre sans doute que bien des erreurs furent commises ; le mépris exagéré que l'on professait à cette époque pour l'art et surtout pour l'architecture du moyen âge conduisit trop souvent à des destructions ou à des mutilations fort regrettables (2). Mais, d'une façon générale, l'esprit conservateur des classes possédantes restreignait alors l'importance et l'étendue des dégâts qui en résultaient.

2. — Les assemblées révolutionnaires (3), en confisquant, sous le nom de biens nationaux, les biens du clergé, de la couronne et des émigrés, mit du même coup en question le sort du patrimoine artistique du

(1) Babeau : *La Ville sous l'ancien Régime*, p. 357 et suiv.

(2) C'est ainsi que Louis XIV revêtit de marbre le chœur de Notre-Dame de Paris et qu'il en trouait la façade pour laisser passer le dais des processions. Voir de même les lettres de protestation adressées au *Mercur de France*, en 1736 et en 1740, contre les « embellissements » que l'on exécutait à l'abbaye de Chaalis au mépris de son caractère architectural et des souvenirs historiques qui s'y rattachaient. (*Journal des Débats*, du 14 décembre 1923.)

(3) Sur la question de l'attitude des révolutionnaires vis-à-vis des arts et des monuments. — V. Eug. Despois : *Le Vandalisme révolutionnaire*, et surtout Rücker : *Les Origines de la Conservation des Monuments historiques en France, 1790-1830*, 1^{re} partie : L'époque révolutionnaire.

pays : qu'allait-on faire de cette masse considérable de biens et, en particulier, de tous les monuments et objets d'art qui s'y trouvaient compris ? Il faut avouer qu'il eût été dans la logique des conceptions et des intérêts des révolutionnaires d'ordonner la destruction ou la dispersion de toutes ces richesses artistiques.

a) Le crédit public était fortement compromis. Les biens nationaux formaient le gage des créanciers de l'Etat, gage qu'il allait être nécessaire de réaliser, afin de pouvoir subvenir aux grandes dépenses nécessitées par les guerres étrangères et les guerres civiles.

b) Les monuments du passé étaient, pour les révolutionnaires, des souvenirs abhorrés de la féodalité et de la monarchie, c'est-à-dire de la tyrannie des rois, des nobles et des prêtres.

c) Au surplus, la destruction des œuvres du passé n'eût peut-être pas été une grande perte pour l'art : les doctrines quasi-officielles de Quatremère de Quincy, mises en pratique par David et ses disciples, répudiaient toute œuvre d'art qui ne se fût point inspirée de la pure tradition gréco-romaine (1).

On hésita devant l'irréparable : fallait-il sacrifier à la légère l'œuvre des civilisations disparues, alors que la nouvelle école de David était loin d'avoir fait ses preuves ? Beaucoup en doutaient et estimaient

(1) Sur les doctrines artistiques de la Révolution. — V. Benoît : *L'Art français sous la Révolution et l'Empire*, 1^{re} partie, sect. I, ch. II.

au contraire que la confiscation des biens nationaux était pour l'Etat une occasion unique de rassembler le patrimoine artistique du pays, de le sauvegarder et d'en rendre la jouissance accessible à tous; on décida donc de classer et d'inventorier tous les objets, mobiliers et immobiliers, ayant une réelle valeur artistique et de réunir, dans des dépôts spéciaux, tout ce qui pouvait y être transporté, afin de permettre, pour plus tard, la constitution de musées (1). Deux commissions : la Commission des monuments et la Commission temporaire des arts, furent successivement chargées de ce soin (2). On revisa les décrets ordonnant la suppression des signes de la féodalité et, à l'instigation de l'évêque constitutionnel Grégoire, des peines sévères furent édictées contre tout acte de vandalisme (3).

(1) V., en particulier, les décrets du 23 octobre 1790, du 4 septembre 1792, du 16 septembre 1792, du 10 juin 1793, du 8 pluviôse an II (27 juillet 1794).

(2) La Commission des monuments fut créée le 6 décembre 1790, par la fusion d'une commission nommée par la municipalité de Paris avec une autre commission issue des comités chargés de l'aliénation des biens nationaux. La commission temporaire des arts, créée le 15 août 1793, avait d'abord pour but d'inventorier et de conserver les effets provenant des anciennes Académies supprimées par la Convention. Elle entra bientôt en lutte avec la Commission des monuments et la supplanta définitivement le 18 décembre 1793. Elle fut à son tour supprimée le 5 nivôse, an IV (26 décembre 1795), et remplacée par un conseil de conservation des objets de science et d'art, dont l'activité fut beaucoup plus restreinte et n'a guère laissé de traces.

(3) Décrets du 14 août 1792 et du 24 octobre 1793 (3^e jour du 2^e mois de l'an II), restreignant les effets des mesures prises pour la suppression des emblèmes de la féodalité; décrets contre le vanda-

Un travail considérable fut accompli par les deux Commissions, qui réussirent à sauver de la destruction ou de la vente un grand nombre de monuments, et à former de nombreux dépôts d'objets mobiliers, tant à Paris qu'en province. C'est ainsi qu'Alexandre Lenoir réunit au dépôt des Grands-Augustins, à Paris, une magnifique collection de motifs de sculpture et d'architecture dont il forma son musée des monuments français. Aujourd'hui encore, beaucoup de nos musées ont leur origine dans les anciennes collections royales, conservées et enrichies sous la Révolution (1).

Sans doute, la tâche dépassait-elle les efforts des assemblées et des commissions, dont les moyens étaient fort restreints. On ne put empêcher la destruction ou la dispersion d'une grande partie des monuments ou des objets qui auraient dû être sauvés. Il n'en faut pas moins savoir gré aux révolutionnaires d'avoir tempéré la rigueur de leurs principes et d'avoir évité, malgré leur foi dans le régime nouveau, d'en poursuivre la réalisation jusqu'à ce qu'elle aurait pu avoir d'irréparable dans l'avenir.

3. — L'œuvre commencée sous la Révolution ne fut malheureusement pas continuée sous les régimes

lisme du 13 avril 1793, du 6 juin 1793, du 22 nivôse, an II (11 janvier 1794), du 8 brumaire, an III (19 octobre 1794); plusieurs de ces décrets furent pris à l'instigation de l'évêque constitutionnel Grégoire, qui créa même le mot de « vandalisme » (cf. J. Guillaume : *Grégoire et le Vandalisme dans la Révolution française*, revue d'histoire moderne et contemporaine, 1905, t. XLI, p. 155-180 et 242-269).

(1) Benoît : *op. cit.*, 1^{re} partie, sect. II, ch. I : Les musées.

suivants : l'Empire supprima la Commission temporaire des arts ; la Restauration restitua à leurs anciens propriétaires les biens nationaux non encore vendus, et les collections du musée de Lenoir. Il ne restait plus, de la législation révolutionnaire sur le vandalisme, que l'article 257 du Code pénal de 1807. L'on interrompait ainsi le grand travail d'inventaire et de classement de nos richesses artistiques ; on abandonnait le bel effort entrepris par la Constituante et par la Convention, pour maintenir la coordination entre l'activité artistique et intellectuelle du pays et l'activité des classes dirigeantes et possédantes.

D'une part, un *magnifique renouveau artistique*, représenté par la jeune école romantique, et qui tend non seulement à produire de nouveaux chefs-d'œuvre, mais à remettre en honneur les monuments du passé et à exalter les beautés de la nature. Une *Administration centrale des Beaux-Arts*, chargée de soutenir et d'encourager la vie artistique, d'organiser un enseignement, d'entretenir des musées et des manufactures nationales.

D'autre part, une foule de *petits propriétaires*, anciens acquéreurs de biens nationaux, souvent encore animés de l'esprit révolutionnaire et jacobin, de la haine violente et surnoise vis-à-vis de tout ce qui peut représenter les idées et les institutions de l'ancien régime, c'est-à-dire les monuments de la monarchie et les édifices religieux ; ignorants des choses de l'art et beaucoup plus préoccupés par le désir du gain ; portés, par conséquent, à sacrifier les intérêts artistiques du pays au propre accroissement

de leur fortune personnelle, surtout à une époque où les progrès de la science et le régime de liberté économique favorisent un développement considérable de l'industrie et du commerce. Des *Administrations chargées de la conservation et de l'entretien des monuments publics, de la police de la voirie et des constructions urbaines*, telles que l'Administration des bâtiments civils, le Génie militaire, le Service des édifices diocésains, les curés et les conseils de fabrique, les maires et les conseils municipaux, n'ayant aucune relation avec l'administration des Beaux-Arts, dépourvues de toute compétence technique en matière artistique, et cependant tenant entre leurs mains le sort d'une partie notable des intérêts artistiques du pays.

4. — En présence d'une pareille scission entre les représentants de la pensée artistique du pays d'une part, et de l'autre entre ceux qui en détenaient les manifestations concrètes dans le passé et les possibilités de réalisation dans l'avenir, on comprend qu'il ait pu se produire, au XIX^e siècle, une crise d'une gravité telle que nous l'avons précédemment décrite; un immense travail de coordination et d'unification était à reprendre:

1^o Coordination des intérêts artistiques avec les autres intérêts politiques ou économiques du pays; il fallait éviter que l'art ne dut s'effacer continuellement devant les querelles politiques ou religieuses, ou devant le développement toujours croissant de l'industrie moderne.

2^o Coordination des divers intérêts artistiques

entre eux : il fallait substituer à la succession des goûts artistiques, l'un après l'autre démodés, le sens de la *continuité historique* de l'art national, et devant l'unité profonde qui l'anime sous la diversité apparente de ses manifestations, il fallait imposer, d'autre part, à des *individus différents* par leurs habitudes, leurs goûts et leurs opinions, le respect d'une certaine harmonie et d'un certain ordre qui reliât l'une à l'autre leurs diverses conceptions.

Coordination des intérêts artistiques dans l'espèce et dans le temps; coordination de ces intérêts avec les autres intérêts nationaux, telle était l'œuvre à accomplir. Une tâche de ce genre pouvait-elle se réaliser dans la sphère des activités individuelles? Il eût fallu supposer que chacune de ces activités reçût elle-même une éducation artistique raffinée, une éducation politique et morale qui lui apprît la correspondance profonde qui existe, sous des divergences superficielles, entre l'intérêt de chacun et les grands intérêts généraux du pays. A supposer qu'un pareil programme fût réalisable, combien aurait-il fallu d'années pour qu'on en pût voir la réalisation complète? Et cependant le péril se faisait de plus en plus menaçant et chaque jour apportait à la cause sacrée de l'art des dommages irréparables. Aussi fallut-il bien se rendre à l'évidence et reconnaître qu'un remède prompt et efficace ne pouvait émaner que de la part d'un *pouvoir administratif centralisé*, doué d'une *compétence technique* suffisante et investi des *pouvoirs juridiques de contrainte* nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Nous n'anticiperons pas sur nos développements ultérieurs, en montrant par quelle évolution historique se sont constitués les organismes propres à remplir les conditions que nous venons d'énoncer. Nous nous sommes efforcés de démontrer que ces organismes étaient nécessaires pour la sauvegarde des intérêts artistiques du pays. Il nous reste à examiner s'il n'était pas possible d'élever des barrières juridiques qui eussent rendu leur fonctionnement impossible ou du moins pratiquement inefficace : nous voulons parler du respect des droits individuels et, en particulier, du caractère absolu du droit de propriété privée.

SECTION III

L'intervention administrative en matière artistique et le respect des droits individuels

Nous venons d'admettre que, dans les circonstances où nous nous plaçons, les grands intérêts artistiques nationaux ne pouvaient être protégés efficacement que par une intervention grandissante de l'Etat et des administrations publiques dans le plan de la vie artistique, et, en conséquence, par des restrictions importantes à la liberté et aux droits des particuliers. Ainsi énoncée, cette thèse se heurtait, au xix^e siècle, à toute une conception générale des rapports entre les individus et la puissance publique, restreignant le plus possible l'action et le rôle de

celle-ci, afin de préserver et de garantir la libre initiative privée. Cette conception se fondait sur deux ordres d'arguments : 1^o les théories économiques de l'école libérale; 2^o la théorie politique des droits individuels.

1^o *Les théories économiques libérales.* — 1. — Il n'est pas douteux, certes, que, d'une façon générale, une des principales raisons d'être — pour certains, la seule — de la puissance publique, est d'assurer la protection des intérêts généraux. Mais il ne faut pas oublier que, pendant tout le cours du xix^e siècle, l'économie politique était dominée par l'influence des théories dites libérales, qui restreignaient à l'excès le rôle de la dite puissance publique et des organismes chargés de la mettre en œuvre; ces conceptions sont basées sur cette idée que le progrès économique et social ne peut être obtenu par les procédés coercitifs d'un pouvoir central, mais qu'il doit être l'œuvre de l'activité spontanée des individus, agissant sous la seule impulsion de l'intérêt personnel stimulé par le jeu de la libre concurrence. La liberté de chacun ne pouvait être restreinte que pour autant qu'elle porte atteinte à la liberté d'autrui, au jeu normal des relations économiques et de la concurrence.

Il était donc impossible de restreindre ou de diminuer en quoi que ce soit la liberté individuelle et la propriété qui en est la conséquence naturelle, sans porter atteinte du même coup à l'équilibre économique et social tout entier. L'ordre naturel des choses voulait que l'Etat se maintînt stricte-

ment dans son rôle de juge et de gendarme, et qu'il ne troublât pas, par des interventions intempestives même restreintes à de pures considérations artistiques, tout le jeu compliqué des relations d'échange ou de crédit : comment les hommes auraient-ils pu travailler et contracter librement, s'ils avaient pu craindre de voir par la suite leurs droits restreints sur des objets qui étaient le fruit de leurs peines ou de leurs sacrifices pécuniaires?

2. — Cet argument n'a plus de nos jours la même force que jadis, parce que les atteintes à la propriété et à la liberté se multiplient, que l'Etat sort de plus en plus de son rôle négatif pour mettre la puissance publique directement au service des grands intérêts du pays : l'Etat gendarme devient l'Etat entrepreneur de services publics, l'Etat-Providence. Les anciennes théories libérales, qui ont perdu beaucoup de leur influence, ne peuvent donc plus s'opposer, d'une manière absolue, à l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'art. Mais si nous avons tenu cependant à y insister, c'est qu'elles ont eu un certain rôle historique, car elles ont retardé, dans bien des cas, des réformes que l'on s'accordait pour juger nécessaires dans un intérêt artistique, et c'est seulement après que le dogme de la libre concurrence et de la libre propriété individuelle eut été effrité par suite de nécessités plus pressantes encore et plus tangibles, que l'on put réaliser ce qui, depuis longtemps, avait été proposé ; c'est là une remarque importante et qui trouvera plus loin d'intéressantes applications.

3. — Ces idées générales sur le rôle respectif de la

puissance publique et de l'initiative privée en matière économique gardent-elles la même valeur si on se place à un point de vue exclusivement esthétique? Il semble qu'à cet égard les théories de l'école libérale aient eu plus de force encore qu'en toute autre occasion, car si l'Etat peut, à la rigueur, se faire industriel ou commerçant, il lui est impossible de se faire artiste à volonté. L'art est un don divin qui ne se communique qu'à des élus: « *Spiritus fiat ubi cult* ». Et le meilleur moyen de développer l'activité artistique d'un pays est peut-être de la laisser croître librement, en assurant à l'artiste, afin de stimuler son zèle, un certain droit exclusif, appelé, à tort ou à raison, droit de propriété artistique, sur le produit de son talent et de son art.

Nous avons répondu par avance à cette objection, en limitant l'intervention administrative dans la vie artistique à la seule coordination des initiatives privées: il ne s'agit pas d'appauvrir le sentiment artistique national en lui imposant le cadre rigide de goûts académiques ou d'un style officiel; il s'agit, au contraire, de le développer et d'en assurer le plein rendement en écartant les obstacles qui peuvent l'empêcher de se manifester librement au dehors, c'est-à-dire la mauvaise volonté des particuliers, l'inertie ou l'activité maladroite des administrations publiques. Cette objection a cependant l'utilité de nous faire sentir combien l'intervention administrative doit être relativement discrète et délicate, sous peine de dépasser son but et de se retourner contre les intérêts même qu'elle a pour mission de protéger.

2^o *La théorie politique des droits individuels.* — Ainsi, les intérêts économiques ou sociaux bien entendus, ont-ils amené une intervention grandissante de l'Etat dans l'activité artistique; mais faut-il admettre que ces intérêts eux-mêmes constituent la seule mesure de cette intervention et que les institutions juridiques doivent observer scrupuleusement cette limite, sans qu'elles puissent réagir par suite de leur vitalité propre, et au nom d'un certain idéal de justice dont elles devraient assurer le respect?

1. — Il est indéniable que dans le passé l'idée de justice ait eu sur le droit une influence considérable. L'individualisme qui, au xix^e siècle, s'opposait à l'intervention de l'Etat dans tous les domaines, ne s'appuyait pas seulement sur des théories économiques, mais aussi sur l'idée de droit naturel, c'est-à-dire sur des principes juridiques idéaux, dont le droit positif ne serait que l'expression approximative. Et l'on concevait le droit naturel comme fondé sur le respect de la personne humaine considérée comme une fin en soi, réalisant cette fin par elle-même avec la plus grande liberté, sous la seule réserve de ne pas porter involontairement atteinte à la liberté d'autrui; et, de même, la propriété n'était qu'un prolongement de la personnalité humaine et constituait pour son titulaire un droit absolu, qui ne pouvait être supprimé qu'en cas de nécessité publique et moyennant le paiement préalable d'une indemnité, et qui ne pouvait être restreint dans son exercice que dans les conditions prévues par les lois et règlements.

Ainsi, même sous l'empire de la théorie des droits individuels, on a apporté au principe de l'inviolabilité de la propriété deux restrictions, et l'on a considéré qu'il devait, dans certains cas, faire place aux nécessités de la solidarité sociale. Nous verrons plus loin que ces deux restrictions — expropriation et réglementation — contenaient en germe toutes celles qu'on a pu y apporter de nos jours. Mais le point essentiel était que ces restrictions ne pouvaient être imposées que pour la protection de certains intérêts généraux touchant à l'existence même de l'Etat; ces intérêts étaient le respect des droits et de la liberté de chacun, le maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publique, ainsi que des conditions essentielles de la salubrité, la défense contre les ennemis du dehors et l'entretien des organismes administratifs et de la force publique chargés de la protection de ces intérêts. Or, l'art n'était pas au nombre de ces intérêts généraux : tout au plus aurait-on consenti à attribuer aux administrations publiques, par une fiction de personnalité qui les aurait assimilées à de *simples particuliers*, les droits de *simples particuliers*, régis par les règles ordinaires du droit privé, relativement à la propriété, aux droits réels, aux droits et obligations résultant de conventions librement consenties.

2. — Mais, de même que les principes individualistes de l'école libérale, la théorie des droits individuels a subi de fortes atteintes à la fin du siècle dernier, au point que d'aucuns ont pu prédire sa disparition progressive : l'individu ne serait plus désormais

qu'un fonctionnaire au service de la solidarité sociale ou même de la collectivité personnifiée; liberté et propriété seraient de simples concessions qui lui seraient faites dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts généraux. Le droit lui-même n'aurait plus pour but, en dernière analyse, le respect des droits de l'individu, mais l'organisation de la solidarité sociale, soit qu'on le considère comme l'expression de la masse des consciences individuelles, soit qu'on y voie la volonté de la collectivité (1).

Ces théories nouvelles se fondent sur des faits indiscutables, à savoir que la sphère d'activité de la puissance publique s'est étendue de plus en plus au cours du XIX^e siècle, et cela au détriment de la liberté et de la propriété individuelles. Mais est-ce que le véritable principe des droits individuels ait disparu? Ou bien ne s'est-on pas borné à en restreindre la portée, en lui retirant ce qu'il avait d'exagéré, et, pour tout dire, d'*injuste*? Dans le domaine artistique notamment, il faut bien admettre qu'il est des choses dont on ne peut laisser la libre disposition aux particuliers, parce qu'en toute justice, elles ne leur appartiennent pas. L'œuvre d'art

(1) Nous sentons tout le danger qu'il y a à exposer aussi brièvement les doctrines fondamentales de la philosophie du droit; ces quelques lignes n'ont pour but que de montrer quelle influence elles peuvent avoir sur le développement ultérieur de nos idées et non de leur ajouter aucun argument nouveau. On se reportera utilement d'ailleurs aux ouvrages suivants: L. Duguit: *Le Droit social, le Droit individuel et la Transformation de l'Etat*. — G. Davy: *Le Droit, l'Idéalisme et l'Expérience*. — G. Renard: *Le Droit, la Justice et la Volonté*. — Beudant: *Le Droit individuel et l'Etat*.

n'est pas seulement la libre création de l'artiste et ne sort pas tout entière de son cerveau, comme Athènes jaillissait toute armée du front de Zeus. Sans doute, aux matériaux qui lui sont fournis par le monde extérieur, l'artiste ajoute ce je ne sais quoi qui s'appelle le talent ou le génie, et qui ne serait peut-être, au dire de Bergson, qu'une vision immédiate et complète de la réalité qui restitue aux choses leur originalité propre et la vie intérieure qui les anime. Mais l'artiste ne crée ni par lui seul, ni pour lui seul; il ne fait que manifester et rendre sensible, par ses créations, « l'état général de l'esprit et des mœurs environnantes ». Il se fait l'interprète des aspirations, des sentiments de son milieu, de sa patrie (1). Il recherche la popularité, la gloire, et c'est pourquoi il entre en contact avec ses semblables, désireux de vibrer avec eux dans un même courant de sympathie. Le génie, pour Guyau, n'est qu'« une forme extraordinairement intense de la sympathie et de la sociabilité » (2).

3. — L'œuvre d'art est donc, par sa nature propre, individuelle et sociale à la fois : elle est le produit d'une collaboration entre l'auteur et les générations passées, présentes et à venir. En conséquence, chacun doit être libre de développer et d'exercer son talent artistique et de disposer, au moins pendant un certain temps, des produits de ce talent. Mais, au-dessus

(1) Taine a été le grand théoricien de cette doctrine et de l'explication de l'œuvre d'art par le milieu. — V. Taine : *Philosophie de l'Art*, 1^{re} partie, ch. II : De la production de l'œuvre d'art.

(2) Fouillée, *op. cit.*, p. 202.

des intérêts artistiques individuels, il y a ceux de la collectivité, et dont personne ne peut avoir le droit de disposer. Au-dessus de telle ou telle création du génie individuel des hommes, il est des œuvres, il est des monuments qui personnifient toute une génération, tout un pays, avec ses goûts, ses aspirations, son idéal, et, tout autour de ces œuvres, il y a comme une sorte d'organisation harmonieuse du paysage, due à la nature et à l'œuvre des hommes, qui les relie l'une à l'autre et qui donne une physionomie à la patrie qui les a vu naître; ainsi se crée, par l'apport successif, sur un même territoire, des hommes et des générations, le patrimoine artistique d'un peuple, d'un grand peuple comme la France. Ce patrimoine, chacun est libre de l'enrichir à son gré; personne n'a le droit d'en compromettre la beauté, soit en détruisant les œuvres essentielles qui le constituent, soit en en brisant l'harmonie intime qui les met en valeur.

Ainsi, il n'était pas nécessaire, selon nous, de s'attaquer au principe même sur lequel est basée la théorie des droits individuels, pour assurer la protection des intérêts généraux du pays en matière artistique, il suffisait de le délimiter et de distinguer avec précision ce qui relevait de la sphère des activités individuelles et ce qui relevait de l'ordre public et de la solidarité nationale, en rendant ces notions plus compréhensives qu'elles ne l'avaient été jusque là; on justifiait, par là, de nouvelles atteintes aux droits jusqu'alors reconnus aux particuliers. Mais ces atteintes pouvaient être limitées par certaines

garanties : on verra plus loin comment il était possible d'organiser juridiquement ces limites et ces garanties, sans diminuer l'efficacité de l'intervention administrative en matière artistique, dont nous croyons dès lors avoir démontré la complète légitimité.

PREMIÈRE PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE

Nous avons, au cours du chapitre précédent, mis en relief les grands intérêts artistiques de la France, et légitimé par avance l'effort qui devait être tenté dans le but de les protéger. Mais cette tâche ne pouvait être l'œuvre d'un jour. Pour qu'elle pût être accompli utilement, il fallait :

1^o Déterminer avec précision les principaux traits de l'œuvre à accomplir, c'est-à-dire posséder une *doctrine artistique sûre*;

2^o Constituer des *organismes administratifs* compétents et suffisamment centralisés;

3^o Doter ces organismes de *pouvoirs juridiques* suffisants pour que leur action fût efficace.

Nous nous efforcérons de montrer comment ces trois éléments se sont peu à peu dégagés au cours de l'*évolution historique*, au moyen de la triple collaboration du *législateur*, du *pouvoir administratif* et de l'*initiative privée*.

Cette évolution s'est faite en deux mouvements simultanés, mais bien distincts :

a) La protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et monuments naturels.

b) Le développement de l'urbanisme, c'est-à-dire la question de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes.

CHAPITRE Ier

LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES OU ARTISTIQUES, DES SITES ET MONUMENTS NATURELS.

1. — Il était de mode, sous l'ancien régime, de mépriser à la fois les merveilles de la nature et les chefs-d'œuvre de notre architecture nationale; les recherches archéologiques et les préférences artistiques se portaient presque exclusivement sur les monuments de l'antiquité gréco-romaine, que l'on s'efforçait d'imiter. C'est à peine si quelques intellectuels, quelques chercheurs isolés s'étaient efforcés de remettre en honneur l'étude de nos antiquités nationales et de les protéger contre des transformations et des embellissements fort regrettables (1). Mais ces tentatives avaient été pour la plupart infructueuses, et, à la fin même du XVIII^e siècle, le renouveau de l'archéologie antique, provoqué par les découvertes d'Herculanum et de Pompéï, avait provoqué une recrudescence du goût classique, représenté par l'école de David (2). De même, dès le XVII^e siècle, certains esprits, comme La Fontaine,

(1) V. Camille Jullian : La vie et l'étude des monuments français. *Revue bleue*, 6 et 13 janvier 1906, p. 10 et 44. — De même Larat : *La Tradition et l'Exotisme dans l'Œuvre de Charles Nodier*, p. 153 et 178.

(2) Benoît, *op. cit.*

M^{me} de Sévigné, Fénelon, n'avaient pas été absolument insensibles aux charmes de la nature; ils avaient été même remis en honneur, au siècle suivant, par des littérateurs comme Rousseau et Bernardin de Saint-Pierre. Mais ce qui pénétrait dans les goûts du public de ce temps, c'est moins le sentiment de la véritable nature, dans sa grandeur et sa simplicité, que d'une nature rapetissée et étriquée, arrangée au gré des besoins d'une société aristocratique et raffinée, une nature de bergeries et de fades élégies sentimentales.

2. — Mais voici qu'à côté de l'élite aristocratique qui décline, grandit une élite bourgeoise qui va prendre le pas sur elle et qui va la supplanter, en 1789, au nom des principes nouveaux de liberté et d'égalité. La cour et les salons, qui constituaient essentiellement le public intellectuel et artistique sous l'ancien régime, vont être remplacés par une société nouvelle, dégagée des préjugés et des traditions d'autrefois, de goûts plus larges et moins raffinés. A ce public nouveau devait correspondre, tôt ou tard, sous le nom d'école romantique, une esthétique nouvelle, qui ne se borna pas à l'admiration exclusive de l'antiquité classique, mais qui s'élargit dans l'espace et dans le temps, s'intéressant aussi bien aux spectacles grandioses de la nature qu'à toutes les civilisations humaines, quelles qu'elles fussent, antiques ou modernes, nationales ou étrangères, voire même exotiques.

De cette modification profonde des goûts artistiques, devait résulter un double courant pour la

protection des monuments historiques et des sites et monuments naturels. Nous étudierons ce double courant dans chacune des divisions suivantes :

1^o La protection des monuments historiques de 1820 à 1875;

2^o La protection des monuments historiques de 1875 à nos jours;

3^o La protection des sites et des monuments naturels.

SECTION I

La question des monuments historiques, de 1820 à 1875 (1)

Il a fallu près d'un siècle de lutte et d'efforts continus pour que la question des monuments historiques pût entrer, en 1913, dans sa phase décisive; et, pendant plus de cinquante ans, de 1820 à 1875, on en resta sur ce point à des mesures préparatoires et fort incomplètes. C'est qu'à cette époque, il était difficile de se faire une idée nette de l'œuvre à accomplir et qu'il fallait, avant d'arriver à un règlement définitif du problème, dégager sans ambiguïté la *notion de monument historique*.

(1) **Bibliographie :** Rücker : *Les Origines de la Protection des Monuments historiques*, 2^e partie : La conservation des monuments historiques pendant les trente premières années du xix^e siècle. On consultera également, dans les thèses consacrées à la protection des monuments historiques et des objets d'art, et dont on trouvera l'énumération à la fin de ce volume, les chapitres historiques.

1^o *La notion de monument historique.* — 1. — Le premier élément qui put servir de base à la notion de monument historique, fut puisé dans les *goûts artistiques* de la nouvelle école romantique et dans sa prédilection pour la civilisation du moyen âge. Ce n'est pas, à vrai dire, qu'on ait réinventé, à cette époque, le moyen âge en tant que source d'inspiration. Sans parler des influences étrangères, comme celle, par exemple, des romans historiques de Walter Scott, on peut dire aujourd'hui qu'avant le romantisme il y eut une littérature « préromantique », qui lui prépara les voies. Mais c'est le romantisme qui donna à ces tendances nouvelles leur consécration artistique : les peintres préférèrent aux compositions savantes et froides de l'école de David le coloris et le pittoresque des tableaux historiques ; les poètes retrouvèrent, à côté de leurs effusions lyriques, le genre de la poésie épique et chevaleresque. Le théâtre chercha une nouvelle formule dramatique dans les principes du drame romantique, qui est toujours une pièce historique ; le roman historique, lui aussi, redevint en honneur avec Victor Hugo, Alfred de Vigny, Alexandre Dumas.

2. — Ce renouvellement des goûts artistiques fut aidé, dans beaucoup de cas, par un *affaiblissement des passions politiques et religieuses* : ce fut, pour beaucoup de Français de cette époque, une exaltation de la fierté patriotique et nationale. La tradition française se détacha peu à peu de l'idée monarchique et s'élargit au souvenir des temps héroïques, naguère qualifiés de barbares, où se sont fondues tant de

racés et d'influences diverses, pour donner naissance au seul génie français. De même l'esprit voltairien de dénigrement religieux tendit à disparaître, *au moins dans certains milieux cultivés*, et à faire place à une curiosité sympathique et souvent même admirative en faveur de la religion chrétienne, de ses cathédrales, de ses monastères : le merveilleux chrétien prenait la place de la mythologie païenne.

3. — Ces évocations du passé, cette prédilection pour le moyen âge introduisaient en France le *goût de la vérité historique* ; on chercha dans le passé, non pas seulement des sources d'inspiration, des thèmes sur lesquels on pût exécuter des variations nouvelles, mais on voulut reconstituer dans son intégrité le souvenir des époques disparues, replacer les principaux faits et les personnages marquants dans leur cadre, et revivre la vie des hommes d'autrefois. Par ce goût de la vérité historique et de la couleur locale, le romantisme préparait les voies aux grands historiens et aux grands archéologues du xix^e siècle.

Sans doute, dans l'enthousiasme de ces premières tentatives, y eut-il bien des erreurs et des exagérations. On se fia, avec beaucoup de complaisance, aux élans de son imagination, et l'on reconstruisit souvent, dans un cadre qui prenait le caractère artificiel d'un décor de théâtre et d'un véritable « bric-à-brac romantique », un moyen âge qui jamais n'avait existé. Ce qu'il y eut de plus grave, c'est que des architectes comme Viollet-le-Duc allèrent jusqu'à ériger en théorie ces écarts de la fantaisie

ou de l'imagination, et se piquèrent de reconstituer sur un plan logique ces monuments du passé, sans respecter la pensée de ceux qui jadis leur avaient donné leur originalité et leur physionomie propre (1).

4. — De nos jours, le développement de la *méthode scientifique* a fixé les règles sévères de la critique historique et des recherches archéologiques; nous avons appris à nous défier de notre imagination et à respecter scrupuleusement tout ce qui pouvait avoir la valeur d'un véritable document. Si les idées modernes d'évolution nous ont amené à penser que l'état actuel de nos mœurs et de nos institutions ne pouvait être expliqué sans la connaissance de celles qui les ont précédées, dont les nôtres procèdent par des transitions insensibles, il serait vain d'essayer de recréer un passé qui ne serait que du vieux neuf. Ce qui fait l'intérêt et le charme même de nos monuments historiques, c'est leur ancienneté même et leur authenticité. Il faut chercher à les conserver et à les protéger contre toute menace de destruction, que ce soit le vandalisme d'un ignorant ou d'un

(1) Viollet-le-Duc écrivit en toutes lettres, dans son *Dictionnaire de l'Architecture française*, au mot restauration : « Restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais existé ». — V. les protestations que souleva l'œuvre de Viollet-le-Duc et de ses disciples : A. Leroy-Beaulieu, la *Restauration de nos monuments historiques* devant l'art et le budget. *Revue des Deux Mondes*, 1^{re} décembre 1874. — Anatole France, Pierre Nozière, p. 242 et suiv. Les dommages causés à nos monuments furent surtout imputables d'ailleurs aux disciples de Viollet-le-Duc, qui exagérèrent ses théories, plutôt qu'au maître lui-même (v. Paul Goult : *Viollet-le-Duc, sa vie, son œuvre, sa doctrine*).

barbare, ou la seule action lente, mais ininterrompue, du temps et des forces de la nature. Si, par malheur, quelques-uns d'entre eux sombrent dans une catastrophe, il faut en respecter pieusement les débris, sans chercher à les reconstituer, ne fût-ce que pour conserver aux générations futures le souvenir de ce qui fut et de ce qu'une main sacrilège osa entreprendre, dans l'excès de sa brutalité et de son orgueil (1).

2^o *La lutte pour la protection des monuments historiques; l'effort administratif.* — 1. — Ainsi, au début du xix^e siècle, l'élite intellectuelle et artistique du pays était convaincue de la nécessité, pour la France de conserver son patrimoine artistique et les monuments de son histoire; c'est à peine si, au milieu d'un concert d'opinions unanimes, on relève quelques protestations comme celle de Saint-Simon ou de Paul-Louis Courier (2). Mais, de tous côtés, l'on

(1) Rappelons-nous le serment prononcé par les Grecs réunis à l'isthme de Corinthe, lors de la seconde guerre médique : « Je ne relèverai aucun des temples qu'ils auront brûlés ou renversés, mais je les laisserai dans l'état où ils sont, pour servir à la postérité de monument de l'impiété des Barbares ». Diodore, liv. XI. — V. également, sur la question des monuments historiques détruits pendant la dernière guerre, André Michel : Dans les ruines de nos monuments historiques : conservation ou restauration. *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1917.

(2) Saint-Simon prétendait démolir nos cathédrales et se servir des Pyramides pour endiguer le Nil (Cros Mayrevieille : *La Protection des Monuments historiques*, p. 9). De même P.-L. Courier se félicitait de l'activité dévastatrice des bandes noires : « Est-ce par les souvenirs que se recommandent ces châteaux et ces cloîtres gothiques ? Autour de nous... que retracent-ils à l'esprit ? De honteuses débauches, d'infâmes trahisons, des assassinats... et la crasse

s'efforçait de découvrir et de faire connaître au grand public les richesses inconnues des provinces françaises. Dès 1790, Millin avait entrepris la publication de ses « Antiquités nationales ». D'autre part, le Musée des monuments français, organisé par Lenoir, avait été un merveilleux instrument de propagande et il avait produit une véritable révélation aux yeux des contemporains. Cette tendance avait reçu, sous l'Empire, un certain encouragement officiel : une circulaire, du ministre de l'Intérieur Montalivet, en date du 10 mai 1810, invitait les préfets à fournir des renseignements détaillés sur les monuments situés dans leur département. Sous la Restauration, deux autres circulaires, en 1819 et en 1821, avaient suivi cette voie. Cependant cette intervention officielle était brusquement interrompue, à la suite d'une circulaire du 3 avril 1824 prescrivant de cesser toute recherche de ce genre.

Mais les *initiatives privées* ne se décourageaient pas. En 1820, Nodier publiait, en collaboration avec Taylor et de Cailleux, ses *Voyages pittoresques et romantiques dans l'ancienne France* (1). De tous côtés, se formaient des sociétés savantes qui s'efforçaient de remettre en honneur l'archéologie nationale : à

ignorance des abbés et des moines, et, pis encore, l'hypocrisie. Les monuments, s'ils ne sont utiles aux arts comme modèles, ce qui peut se dire d'un petit nombre, que gagne-t-on à les conserver, lorsqu'on peut en tirer parti pour l'avantage de tous ou de quelqu'un seulement? » etc. (lettres au rédacteur du Censeur, lettre VI. — V. aussi simple discours... contre l'acquisition de Chambord).

(1) Larat, *op. cit.*, 3^e partie, ch. II : Le goût du moyen âge et des antiquités nationales.

Paris, la Société des Antiquaires de France, fondée en 1814 par l'Académie Celtique. En province, c'était le grand effort d'Arcisse de Caumont qui fondait, en 1823, la Société des Antiquaires de Normandie; à son exemple se formaient, dans toutes les régions, des sociétés archéologiques locales, qui, à l'instigation de Caumont, unissaient leurs efforts en vue de sauver de la destruction les monuments français les plus menacés; de leur côté, des hommes d'élite comme Châteaubriand, Victor Hugo ou Montalembert, poussaient leur cri de « guerre aux démolisseurs » et dressaient aux yeux de tous le sinistre bilan du vandalisme français (1).

2. — Le gouvernement de Juillet devait heureusement reprendre et développer l'idée naguère abandonnée par la Restauration. Dès 1830, un *crédit de 80.000 francs* était inscrit au budget de l'année suivante, pour la conservation des monuments historiques, et le ministre de l'Intérieur était chargé de la répartition de ces fonds. Dans la même année, Guizot créait, au ministère des Travaux publics et du Commerce, une *inspection générale des monuments historiques*; puis, en 1834 et 1835, il organisait, au ministère de l'Instruction publique, deux comités

(1) Châteaubriand, *Lettre sur la démolition de Saint-Germain-l'Auxerrois* (œuvres compl., t. VII). — Victor Hugo : *Odes et Ballades* : La bande noire (1823); Guerre aux démolisseurs (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1853, reproduit dans littér. et philos. mêlées); Montalembert : Du vandalisme en France (*Revue des Deux-Mondes*, mars 1833); De l'attitude actuelle du vandalisme en France (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1838). — Ces deux articles sont reproduits dans ses œuvres complètes, t. VI.

chargés de recueillir les documents inédits sur l'histoire de France, et les monuments de la littérature, de la philosophie, des sciences *et des arts*, dans leurs rapports avec l'histoire de France. Ces deux comités furent, par la suite, réorganisés en 1837 sous le nom de *Comité des travaux historiques*, divisé en cinq sections et dont la quatrième forme le *Comité historique des Arts et Monuments*; ce Comité est chargé, entre autres attributions, « de faire connaître tous les monuments d'art en France, dans tous les genres, religieux, militaires et civils....; donner des instructions sur la conservation matérielle des ruines, statues, tours ou cathédrales qui intéressent la religion, l'histoire ou l'art ».

Enfin, le 29 septembre 1837, un arrêté de Montalivet, ministre de l'Intérieur, créait la **Commission des Monuments historiques**, composée alors de huit membres et chargée de réunir tous les documents relatifs aux monuments intéressants au point de vue de l'art ou de l'histoire, de préparer une liste de classement et de répartir les crédits affectés à leur entretien et à leur restauration.

Dès cette époque étaient posées, d'une manière définitive, les bases d'une organisation qui, après bien des vicissitudes, a subsisté jusqu'à nos jours, sans cesser de se développer, a été dirigée par les hommes les plus éminents (1) et a rendu des services inappré-

(1) Entre autres, par Prosper Mérimée, qui fut inspecteur des monuments historiques pendant dix-neuf ans, à partir de l'année 1834. (Viollet-le-Duc : Mérimée et les monuments historiques,

ciables. Le *Service des monuments historiques*, rattaché successivement au ministère de l'Intérieur, au ministère d'Etat (1), au ministère des Beaux-Arts, au ministère de l'Instruction publique, a vu croître d'année en année la subvention qui lui était affectée; le nombre de ses inspecteurs généraux est passé de un à sept; le nombre des membres de la commission, successivement réorganisée en 1839, 1848, 1852, 1879 et 1889, a été porté de huit à vingt. Il n'entre pas dans notre programme de donner plus de détails sur l'histoire et le développement de ce service; on en trouvera plus loin l'organisation actuelle (2). Nous nous contenterons de dire que, depuis sa création jusqu'à nos jours, il a entrepris, avec une activité infatigable et une remarquable compétence technique, un immense travail de recherche, d'inventaire et de classement de nos monuments historiques et de nos objets d'art; il a contribué, non seulement à la protection de notre patrimoine artistique national, mais à sa diffusion et à sa vulgarisation, non seulement en France, mais à l'étranger. Son existence est donc aujourd'hui consacrée par une carrière déjà longue de travail et de services rendus.

Revue de Paris, du 15 novembre 1895. — André Hallays : Mérimée, inspecteur des monuments historiques, *Revue des Deux-Mondes*, du 15 avril 1911).

(1) Le ministère d'Etat fut institué sous le second Empire; le ministère d'Etat avait pour fonction essentielle de contresigner la nomination des ministres et de représenter le Gouvernement devant les Chambres. — V. sur ce point Hauriou : *Précis de Droit constitutionnel*, 1923, p. 462, n. 1. — Duguît, *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e éd., t. IV, 1924, p. 828.

(2) V. 2^e partie, titre II, ch. II, sect. I.

3. — Malheureusement, cette activité ne put prendre, dès le début de son fonctionnement, toute son ampleur et son efficacité; le fait qu'un immeuble ou qu'un objet d'art avait été classé comme monument historique, sur la proposition de la commission et par arrêté du ministre des Beaux-Arts, n'entraînait par lui-même aucune conséquence directe quant à sa protection contre toutes les formes du vandalisme :

a) L'arrêté de classement n'était pas opposable au propriétaire de l'objet classé, s'il était un simple particulier. Sans doute avait-on admis tacitement, et malgré le silence du législateur sur ce point, que l'intérêt historique ou artistique était suffisant pour justifier l'intervention d'une procédure d'expropriation. Mais c'était là un remède lent et coûteux, pratiquement inapplicable, sinon dans des cas tout à fait exceptionnels. D'autre part, l'administration des monuments historiques avait un moyen de pression sur les propriétaires en leur promettant, s'ils se conformaient à ses prescriptions, de contribuer aux dépenses d'entretien et de restauration de l'objet classé par des subventions; mais, dans le cas même où le propriétaire ayant accepté, aurait contrevenu par la suite aux prescriptions qui lui étaient imposées, la seule sanction était le retrait des subventions promises.

b) Il en était de même en ce qui concerne les immeubles ou objets d'art appartenant à des administrations publiques : Etat, département, commune ou établissements publics. Le ministre des Beaux-

Arts avait toute latitude pour prononcer le classement de ces objets, et le Conseil d'Etat avait admis, statuant au contentieux, que les décisions ministérielles classant un monument appartenant à un établissement public constituaient « des actes d'administration et de tutelle qui ne sont pas susceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse (1) ». Mais les effets de ce classement étaient soumis, en ce qui concerne les objets appartenant à l'Etat, au bon vouloir des ministres de qui relevait leur gestion, et pour ce qui est des objets appartenant aux départements, aux communes et aux établissements publics, le ministre des Beaux-Arts n'avait aucun pouvoir de contrôle, si ce n'est par l'intermédiaire des autorités investies de la tutelle administrative. Aux termes de plusieurs circulaires émanant des ministres compétents, les travaux d'entretien et de restauration des objets classés devaient avoir été approuvés au préalable par le ministre des Beaux-Arts (2); mais, bien souvent, l'administration des Beaux-Arts n'était informée de l'exécution de ces travaux qu'une fois le fait accompli. La jurispru-

(1) Cons. d'Etat, 12 mai 1846, Hospice de Tonnerre.]*Let. p.* 299. Il faut d'ailleurs noter que cette jurisprudence ne pourrait plus subsister de nos jours; il n'est pas douteux que la décision de classement ne soit susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir par l'Administration propriétaire.

(2) *Circ. min.* du 16 nov. 1852, du 19 février 1841, du 7 oct. 1841, du 16 déc. 1842, du 22 avril 1852, du 8 oct. 1874. V. *Répertoire Pand. franç.*, v^o Monuments historiques.

dence administrative du Conseil d'Etat (1) admettait que l'autorisation donnée à une fabrique ou à une commune de contracter un emprunt destiné à permettre la restauration d'un monument classé, devaient être subordonnés à l'avis du ministre des Beaux-Arts. Mais il n'y avait là qu'une garantie accidentelle, et surtout aucun moyen n'existait de vaincre l'inertie ou le mauvais vouloir d'une administration qui aurait laissé tomber peu à peu en ruines un monument classé, faute de pourvoir à son entretien.

4. — Il faut reconnaître que, de leur côté, les autorités administratives faisaient de sérieux efforts pour assurer, à l'intérieur de leur service, la protection des intérêts artistiques; de nombreuses circulaires ministérielles furent envoyées à cet effet; le service des édifices cultuels, déjà réorganisé une première fois en 1848 (2), devait être rattaché, en 1906, à l'administration des Beaux-Arts (3). Il devait en être de même en 1895 du service des bâtiments

(1) Cons. d'Etat, 11 avril 1881, Farique d'Assier. V. notes de jurisprudence de la Section de l'Intérieur. *Revue gén. d'Administration*, 1892 et 1893.

(2) Circ. du Min. des Cultes du 25 juill. 1848. — Arrêtés du Min. de l'Instruct. publ. du 7 mars et du 20 juin 1848. — Arrêté du président du Conseil chargé du pouvoir exécutif, du 16 déc. 1848. — Circ. Min. Cultes du 12 mars et du 20 avril 1849. V. Rép. Dalloz, v^o Monuments.

(3) Le service des édifices cultuels, après avoir formé un bureau distinct à l'Administration centrale des Beaux-Arts (arrêté du 22 avril 1906), est aujourd'hui rattaché au Bureau des monuments historiques (décret du 18 avril 1907). V. le supplément au répertoire Carpentier, v^o Beaux-Arts.

civils et des palais nationaux (1). Ajoutons enfin que, d'après une jurisprudence constante des tribunaux civils et des cours d'appels, jurisprudence qui devait être confirmée en 1896 par la Cour de Cassation, les objets mobiliers présentant un intérêt artistique et appartenant à l'Etat et aux personnes publiques, devaient être considérés comme faisant partie du domaine public, et comme tel, inaliénables et imprescriptibles (2).

3^o *Nécessité d'une loi.* — Dès 1825, Victor Hugo réclamait une loi qui permît d'« arrêter le marteau qui mutile la face du pays ». Il n'existait, à cette époque, que l'article 257 du Code pénal de 1807, qui punissait d'amende et de prison, quiconque avait « détruit, abattu, mutilé ou dégradé des monuments, statues et autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique, et élevés par l'autorité publique ou avec son autorisation ». Ce texte était inapplicable, en particulier, au propriétaire qui détruisait ou dégradait son propre bien; un organisme était créé, qui se trouvait en mesure d'organiser efficacement la surveillance de ce propriétaire; il ne lui manquait, nous l'avons vu, que les pouvoirs juridiques suffisants. C'est seulement en 1875 que l'on établit le premier projet de loi en ce sens, projet qui devait aboutir, par la suite, à la loi de 1887.

(1) Décret du 1^{er} octobre 1895.

(2) Il serait injuste de ne pas rappeler également les interventions des évêques, chacun dans leur diocèse, pour assurer la protection des monuments confiés à leur garde. — V. sur ce point, Pariset : *Les Monuments historiques*, thèse Lyon, 1891, p. 30 et suiv.

SECTION II

La législation des monuments historiques, de 1875 à 1921

1^o *Les précédents législatifs.* — On peut trouver déjà, dans le droit romain, de sérieuses mesures de protection en faveur des monuments de caractère artistique (1). Dans les législations modernes, si l'on met à part la tentative des assemblées révolutionnaires pour sauvegarder les œuvres d'art appartenant à la Nation, on peut dire que la France a été précédée dans cette voie par de nombreux Etats étrangers (2). En Italie, la législation pontificale, dès le x^v^e siècle, avait commencé à organiser la protection des œuvres d'art et inauguré par là une tradition qui, depuis lors, ne s'est jamais démentie. Dès le début du xix^e siècle, la Russie, la Prusse, la Suède, etc., entrèrent également dans cette voie. La France se devait de ne pas rester en arrière : c'est ce qu'elle a fait, en effet, par plusieurs lois dont la date s'échelonne entre 1887 et 1921.

2^o *La législation française.* — En 1875, le ministre de l'Instruction publique, M. Wallon, demandait à M^e Rousse, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats,

(1) V. en partic. : Cros-Mayrevieille, *op. cit.*, p. 43, et surtout la thèse de M. Pariset, p. 186 et suiv.

(2) V. ci-dessous, p. 68 et suiv., les indications relatives aux législations étrangères.

de rédiger un avant-projet d'après un plan tracé par la Commission des monuments historiques. Ce projet soumettait en principe tous les monuments historiques et objets d'art à la surveillance et à la protection de l'Etat. Mais des restrictions n'étaient apportées aux droits du propriétaire que si celui-ci était une personne publique; ces restrictions étaient sanctionnées par des amendes. Aucune atteinte n'était portée aux droits des particuliers.

Ce projet, d'abord modifié par les soins d'une commission extra-parlementaire instituée en 1877, fut déposé le 27 mai 1878 sur le bureau de la Chambre, par le ministre de l'Instruction publique, M. Bardoux. Retiré en 1880, il fut profondément remanié par le Conseil d'Etat, sur le rapport de M. le conseiller Courcelle-Seneuil. Les effets de classement pouvaient désormais s'appliquer aux immeubles objets de propriété privée, avec le consentement du propriétaire; mais la sanction pénale était remplacée par une sanction civile et dommages-intérêts. Ce projet, voté sans discussion par la Chambre le 8 juillet 1882, adopté par le Sénat après quelques modifications le 22 mars 1887, fut voté définitivement par la Chambre le 22 mars 1887 (1).

a) *La loi du 30 mars 1887.* — 1. — Cette loi est restée pendant longtemps la loi organique sur les monuments historiques. La principale innovation

(1) V. principalement les rapports de M. Antonin Proust à la Ch. des Dép., du 8 juillet 1882 (*J. off.*, 1882, ann. n° 1125) et de M. Bardoux au Sénat, du 15 mars 1886 (*J. off.* 1886, ann. n° 83), que la discussion au Sénat (séances des 10 et 13 avril et 1^{er} juin 1886).

qu'elle introduisait dans notre droit était de faire produire à l'acte de classement qui, jusqu'ici, avait une valeur simplement indicative, platonique, des effets juridiques déterminés. Désormais, un immeuble classé ne pouvait plus être détruit, ni restauré, ni réparé en aucune manière, sans l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts; il en était de même pour les objets mobiliers. Ajoutons qu'en ce qui concerne les immeubles et objets d'art appartenant à l'Etat, aux départements, communes et établissements publics, le classement les frappait d'une certaine inaliénabilité (1).

Le classement n'était pas applicable aux objets mobiliers appartenant à des particuliers; quant aux immeubles leur appartenant, il était subordonné au consentement du propriétaire.

Le classement pouvait être imposé, au contraire, à l'égard des objets appartenant à l'Etat et aux autres personnes publiques: en cas de résistance de leur part, devait intervenir un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Enfin, des dispositions spéciales étaient édictées quant aux fouilles; en Algérie, la propriété des objets d'art et d'archéologie trouvés sur ou dans le sol des

(1) Loi du 30 mars 1887, art. 10 : « Les objets classés, appartenant à l'Etat, sont inaliénables et imprescriptibles. » — Art. 11 : « Les objets classés appartenant aux départements, aux communes, fabriques ou autres établissements publics, ne pourront être restaurés, réparés ou aliénés par vente, don ou échange, qu'avec l'autorisation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ».

immeubles appartenant à l'Etat ou concédés par lui à des particuliers, étaient réservée à l'Etat.

2. — Telle quelle, cette loi constituait par elle-même un progrès sensible, et donnait des pouvoirs nouveaux au ministre des Beaux-Arts, assisté de la Commission des monuments historiques. Et cependant, outre qu'elle suscitait plusieurs difficultés d'interprétation, elle présentait encore de graves lacunes :

a) Elle ne donnait aucune arme décisive contre la résistance des particuliers; le classement des objets mobiliers leur appartenant était impossible; quant aux immeubles, en cas de refus de leur part, la seule ressource était de procéder à une expropriation.

b) Le système de classement supposait l'intervention d'une procédure relativement longue et compliquée : il ne pouvait être appliqué à des monuments présentant un caractère historique ou artistique insuffisant, et ceux-ci étaient dénués de toute protection (1).

c) Au cours de l'instance de classement, le propriétaire pouvait impunément détruire ou mutiler l'objet auquel il devait s'appliquer.

Le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889 prévoyait bien l'application préventive

(1) Par ex. : les églises et les monuments publics ne présentant pas un caractère artistique suffisamment caractérisé; un régime juridique spécial a été institué par la loi du 31 déc. 1913, pour remédier à cet inconvénient. — V. ci-dessous, 2^e part., t. II, ch. I, sect. VI.

des effets du classement; mais cette disposition était de légalité fort douteuse (1).

d) Les sanctions prévues étaient notoirement insuffisantes; aucune peine n'était édictée contre le propriétaire qui aurait contrevenu à un arrêté de classement.

b) *La législation de 1887 à 1914.* — 1. — La loi du 30 mars 1887 fut partiellement modifiée ou complétée par plusieurs lois postérieures.

Une loi du 27 janvier 1902 a donné aux préfets le pouvoir d'interdire l'*affichage*, même en temps d'élections, sur les monuments de caractère artistique.

Sur ces entrefaites intervint la loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des églises et de l'Etat; cette loi, prévoyant que les édifices et objets mobiliers servant à l'exercice public du culte seraient laissés gratuitement à la disposition des associations culturelles (2), créait une situation nouvelle qu'il fallait régler; beaucoup de ces édifices ou objets, non encore classés, allaient être soustraits à la surveillance administrative. C'est pourquoi les articles 16 et 17 de cette loi prévirent un *classement complémentaire* des immeubles; les objets mobiliers devaient être provisoirement classés d'office et un classement

(1) Cf. ci-dessous, 2^e partie, titre II, ch. I, sect. III.

(2) Ajoutons que les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, relatives aux monuments et objets classés mis à la disposition des associations culturelles, sont également applicables aux monuments et objets classés laissés gratuitement à la disposition des ministres des cultes, aux termes de la loi du 2 janvier 1907, dans le cas où il n'aurait pas été constitué d'association culturelle.

définitif était prévu dans le délai de trois ans (délai prorogé à deux reprises par les lois du 26 décembre 1908, art. 57, et du 13 janvier 1912). En outre, l'article 17 établit des *sanctions pénales rigoureuses*, non seulement contre les infractions à ses propres dispositions, mais aussi contre les infractions aux dispositions établies par la loi de 1887.

La *loi du 19 juillet 1909* admit la possibilité de classer tous les *objets mobiliers appartenant à des particuliers*, avec le consentement du propriétaire. Elle interdit l'exportation hors de France des objets classés et sanctionna ses prescriptions d'une amende de 100 à 10.000 francs.

Enfin, la *loi du 20 avril 1910* interdit l'affichage sur les monuments (et sites) classés, ainsi que dans un périmètre déterminé autour de ces sites et monuments, par arrêté préfectoral.

2. — Cependant, une *refonte générale de la législation de 1887* paraissait s'imposer; de nombreuses propositions s'étaient fait jour en ce sens: en 1907, une proposition émanant de M. Ridouard; en 1910, un projet de loi présenté par MM. Briand, président du Conseil, et Maurice Faure, ministre de l'Instruction publique; en 1912, une proposition Cachet au Sénat, à la Chambre une proposition Chappedelaine. Des propositions s'étaient faites également sur des questions accessoires: création d'une caisse des monuments historiques; protection des monuments non classés. C'est sur cette dernière idée que, lors de la discussion du projet de budget de 1913, Barrès

greffait son grand débat sur la protection des églises de France (1).

Ce grand mouvement législatif aboutit au vote de trois lois successives :

Une première loi, du 16 février 1912, prévoyait des mesures conservatoires à prendre, de la part du ministre des Beaux-Arts, vis-à-vis des administrations (département, commune ou établissement public) dont la négligence mettait en péril la conservation ou la sécurité d'un objet classé.

Cette loi a été englobée, par la suite, dans la loi du 31 décembre 1913, qui est restée, depuis lors, la loi fondamentale de toute cette matière, et qui reprend, modifie et complète, en outre, les dispositions des lois du 30 mars 1887, du 19 juillet 1909 et du 9 décembre 1905, art. 17.

L'innovation essentielle de cette loi est de permettre le *classement d'office, et avec indemnité, des immeubles contre la volonté des particuliers*. L'administration aura désormais un moyen vraiment pratique de triompher de leur résistance.

La loi de 1913, en outre, *simplifie et perfectionne*

(1) V. en particulier, sur la campagne de Barrès, les séances de la Chambre des Députés du 25 novembre et du 6 décembre 1912 (*Journal officiel*, Doc. parl., p. 2761 et 3001.) — V. également l'ouvrage de Maurice Barrès : *La grande Pitié des Eglises de France*. — On trouvera un excellent résumé des travaux parlementaires relatifs aux monuments historiques, de 1905 à 1912, dans la chronique administrative de M. Rolland. *Revue de Droit public*, 1913, p. 128. On consultera également les deux rapports successifs de M. le député Reinach (14 juin 1912, Doc. parl., Ch. 1912, ann. n° 1999, et 13 nov. 1913, *ibid.*, ann. n° 3203).

la procédure de classement et elle en renforce les effets juridiques : substitution d'un décret en Conseil d'Etat aux décrets en la forme des règlements d'administration publique; transcription du classement; effet préalable de la demande de classement, dès sa notification au propriétaire; possibilité, de la part de l'administration des Beaux-Arts, de faire exécuter d'office les travaux indispensables; réorganisation des sanctions civiles et pénales.

Enfin, la loi prévoit la constitution d'une *liste d'immeubles non classés*, dont les propriétaires sont tenus à certaines obligations.

La loi du 31 décembre 1913 a été complétée par le *règlement d'administration publique du 18 mars 1924*.

Enfin, la loi du 10 juillet 1914 créait une *Caisse nationale des monuments historiques*, dotée de l'autonomie financière et chargée de recueillir et de gérer les fonds nécessaires au fonctionnement de ce service. Il est intervenu, pour l'exécution de cette loi, un règlement d'administration publique en date du 22 octobre 1921.

2° *La législation postérieure à 1914*. — Le législateur de 1913 n'avait pas cru devoir autoriser le classement d'office des *objets mobiliers appartenant à des particuliers* : ceux-ci, en conséquence, demeuraient pleinement libres de les détruire et surtout de les exporter; il y avait là une menace qui était destinée à s'aggraver par la suite dans des proportions qu'on n'aurait pas pu prévoir du fait de la guerre, de la crise des changes et de l'appauvrissement des Etats européens au profit des peuples d'outre-Atlan-

tique; un grand nombre de commerçants ou d'amateurs américains devaient être tentés d'aller chercher en France les objets d'art de toute sorte, au détriment de nos richesses artistiques nationales (1).

D'autre part, des *situations nouvelles étaient nées du fait de la guerre* : qu'allait-il advenir des immeubles endommagés ou détruits? Fallait-il les conserver tels quels ou tenter de les restaurer? Qu'allait-on faire, d'autre part, des organisations nées de la guerre et qu'il eût été peut-être utile de sauvegarder, afin d'en conserver plus tard le souvenir? Cette dernière question, sans intéresser directement le sort de l'art français, ne peut être passée sous silence, parce qu'elle est liée étroitement à l'organisation de nos monuments historiques.

2. — La *loi du 17 avril 1919* (art. 12), concernant la réparation des dommages causés par la guerre, décide que la conservation des ruines ou leur restauration en leur état antérieur à l'aide de subventions spéciales, sera décidée par le ministre des Beaux-Arts, assisté d'une commission spéciale.

La loi de finances du *31 août 1920* prévoit le classement d'un certain nombre de vestiges de guerre, déterminés par les soins du ministère de la Guerre, comme monuments historiques.

Une *interdiction générale d'exporter* avait été édictée pour toutes les œuvres d'art antérieures à une certaine date, par le *décret du 1^{er} mai 1920* et la *loi du*

(1) V. H. Eygont : La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire. *Revue de Droit public*, 1922, p. 460.

31 août de la même année. Ce régime, véritablement draconien, souleva, principalement chez les antiquaires, de nombreuses protestations. Il a depuis lors été abrogé et remplacé par les dispositions contenues dans la *loi de finances du 31 décembre 1921*, art. 29, 33 à 39. Cette loi prévoit : 1^o le *classement d'office avec indemnité* des objets mobiliers appartenant à des particuliers; 2^o la constitution d'une *liste accessoire* d'objets mobiliers non classés, dont le propriétaire sera tenu à certaines obligations, 3^o un *droit de préemption*, au profit de l'Etat, sur les ventes publiques d'œuvres d'art, par lequel il sera subrogé à l'adjudicataire; 4^o la *perception d'un droit de 1%* sur les ventes publiques d'objets d'art, au profit de la Caisse des monuments historiques.

3. — Ajoutons enfin que le Sénat a récemment adopté *un projet de loi sur les vestiges de guerre* (1); il n'est pas douteux qu'ils ne puissent, d'ores et déjà, bénéficier de la législation applicable aux monuments historiques. Mais le projet adopté par le Sénat comporte, en ce qui les concerne, certaines innovations intéressantes, dont les principales sont :

1^o Possibilité de les classer seulement pour une durée limitée;

(1) Ce projet de loi, déjà adopté par la Chambre le 9 février 1922, sur le rapport de M. Fribourg (*Journal officiel*, Chambre, Doc. parl., n^o 3506), a reçu quelques modifications au cours de son examen par la commission du Sénat (rapport de M. Humblot, *Journal officiel*, Doc. parl., Sénat 1922, n^o 704; 2^e rapport de M. Humblot, *J. off.*, Doc. parl., Sénat 1923, n^o 161). Il a été voté par le Sénat, dans la séance du 15 mai 1923.

2° La détermination d'un certain périmètre autour des immeubles classés, dans lequel des constructions neuves ne pourront être élevées sans autorisation; l'établissement d'une servitude d'accès;

3° La perception d'un droit d'entrée, au profit de la Caisse des monuments historiques.

Un projet de loi avait été également déposé, le 25 novembre 1910, relativement aux fouilles intéressant l'archéologie et la paléontologie; mais, en raison des protestations auxquelles ont donné lieu ses dispositions rigoureuses, il paraît aujourd'hui abandonné (1) et aucune proposition nouvelle, du moins à notre connaissance, n'a été élaborée depuis lors.

3° *Législation comparée* (2). — Telle quelle, la législation française constitue aujourd'hui un système juridique fortement construit, et, nous le verrons plus loin, d'une valeur technique indiscutable. Pratiquement aussi, elle permet au service des monuments historiques d'accomplir une œuvre admirable pour la sauvegarde de l'art français. Mais nous serons mieux en mesure d'en apprécier la valeur et la portée, si nous en comparons les traits essentiels avec les principales législations modernes. Il n'est pas, en

(1) V. Boivin-Champeaux : Des restrictions à la propriété dans un intérêt artistique, th. Paris 1913, p. 167.

(2) **Bibliographie.** — On trouvera de nombreuses indications relatives aux législations étrangères dans les chapitres correspondants des ouvrages de MM. Pariset et Tétreau. On consultera, en outre, l'étude de M. Challamel dans l'*Annuaire de Législation française*, de 1888, ainsi que les analyses et traductions parues dans l'*Annuaire de Législation étrangère*.

effet, un pays de civilisation moderne qui n'ait pris des mesures législatives propres à conserver et à protéger ses monuments historiques et artistiques. L'abondance même de la matière nous oblige à ne donner de ces mesures qu'un exposé fort succinct. Nous renverrons, pour le surplus, le lecteur soit aux textes eux-mêmes, pour ceux du moins qu'il est facile de se procurer chez nous, soit aux exposés très complets qui en ont déjà été faits et qui nous ont été à nous-mêmes d'un grand secours.

1. — *D'une manière générale*, nous trouvons, dans presque tous les pays, et à part quelques dispositions originales que nous signalerons plus loin, une organisation semblable à la nôtre en ce qui concerne les mesures de protection touchant les immeubles et objets mobiliers : un service des antiquités ou des monuments historiques, composé le plus souvent d'une commission centrale et d'organes extérieurs d'exécution et de surveillance, et chargé de faire respecter le caractère artistique des objets d'art dont il a la garde; interdiction de tout acte de destruction ou de dégradation, surveillance des travaux d'entretien ou de restauration; interdiction de l'exportation à l'étranger; surveillance des fouilles archéologiques.

2. — Mais *les principales divergences* consistent dans les garanties données aux propriétaires, spécialement quand l'objet tombant sous le coup des dispositions légales est objet de propriété privée.

Certaines législations, comme celle de l'Angleterre, sont, à cet égard, extrêmement libérales, et ne portent

atteinte au droit du propriétaire que dans des cas tout à fait exceptionnels, à moins que celui-ci ne déclare y consentir.

D'autres pays sont, au contraire, très rigoureux à cet égard et admettent, soit des restrictions importantes aux droits du propriétaire, soit même la confiscation de ses droits, souvent sans aucune indemnité ou avec une indemnité partielle, toutes les fois qu'un objet d'art ou d'antiquité tombe sous le coup de la définition légale; telles sont, par exemple, les dispositions des lois italiennes, grecques, égyptiennes, hongroises, etc.

Certains pays, enfin, prennent une solution moyenne, en admettant que le propriétaire pourra voir ses droits réduits ou même supprimés, mais en subordonnant l'effet de ces mesures à un classement qui lui aura été préalablement notifié, et au paiement d'une indemnité représentative du préjudice causé; il en est ainsi des législations française, tunisienne, espagnole, etc.

Nous nous contenterons d'énumérer les principaux traits de chacune de ces législations :

a) *Législation des pays méditerranéens.* — 1. — La plus ancienne de toutes est, sans contredit, la *législation italienne* (1); de bonne heure on a compris,

(1) Pariset, *op. cit.*, p. 188 et suiv. — Saleilles : La législation italienne relative à la protection des monuments et objets d'art, *Rev. bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, t. V, 1895. — Lepelletier : La prohibition d'exportation des objets d'art à l'étranger, d'après la législation italienne, *Journal de Clunet*, 1896, p. 962. — De Foville : La loi italienne du 12 juin 1902, *l'Economiste français*

en Italie, la nécessité de protéger les chefs-d'œuvre de l'antiquité et de la Renaissance, contre les destructions et les pillages. De là une abondance de textes qui a pu donner matière en France à des études nombreuses et approfondies :

Du x^{ve} au xix^e siècles sont intervenues, dans chacun des Etats italiens, de nombreuses dispositions destinées principalement à interdire ou à réduire l'exportation des œuvres d'art, et dont les plus connues sont les célèbres édits publiés sous le pontificat de Pie VII par les cardinaux Doria Pamphili, le 1^{er} octobre 1802, et Pacca, le 7 avril 1820; ces édits prévoient du reste une organisation très complète chargée d'inventorier et de surveiller les objets d'art, soit publics, soit privés, et entrent à cet égard dans les détails les plus minutieux.

De nos jours, un important mouvement législatif, commencé en 1872, a eu pour objet de reviser et d'unifier ces dispositions diverses. Plusieurs projets de loi successifs aboutirent d'abord à la loi du 12 juin 1902, puis à la *loi du 20 juin 1909* :

Les objets présentant un intérêt historique ou artistique, et dont l'exécution remonte à plus de cinquante ans, sont soumis d'office aux dispositions suivantes :

du 16 août 1902, année 1902, 2^e vol., p. 271. — Chrétien : De la protection et de la conservation des monuments... d'après la nouvelle loi italienne, *Journal de Clunet*, 1903, p. 736 — V. enfin des exposés très complets de la nouvelle législation italienne de 1909 dans les thèses de MM. Marguery et Boivin-Champeaux, avec le texte de cette loi reproduit en annexe dans ces deux ouvrages.

Ils ne peuvent être démolis, déplacés, modifiés, restaurés sans autorisation; l'aménagement des villes et communes où ils se trouvent doit en respecter la perspective et l'éclairage. Ceux d'entre eux qui appartiennent à des personnes publiques sont inaliénables et les administrateurs qui en ont la garde devront en présenter l'inventaire; l'administration des Beaux-Arts peut prendre à leur égard des mesures conservatrices. Ceux qui appartiennent à des particuliers peuvent être aliénés, sauf un droit de préemption réservé à l'Etat; ils ne peuvent être exportés sans autorisation; si l'autorisation est refusée, ils pourront être acquis par l'Etat au prix indiqué par l'exportateur; si elle est accordée, une taxa d'exportation sera perçue. Enfin, dans tous les cas, l'expropriation de ces immeubles ou objets mobiliers reste possible.

Les fouilles et recherches archéologiques sont faites ou autorisées par l'Etat; la propriété ou la valeur des objets trouvés est partagée entre l'Etat, l'exécuteur et le propriétaire.

Un compte spécial est institué à la Caisse des dépôts et prêts, pour l'acquisition d'objets d'art et d'antiquité.

Enfin, les infractions aux dispositions légales sont passibles d'amendes et de réparations civiles.

2. — La *législation tunisienne*, résultant du *décret beylical du 12 mars 1886* (1), s'est fortement inspirée des travaux préparatoires de la loi française de 1887;

(1) *Journal officiel tunisien*, du 12 mars 1886. — Cf. Pariset, *op. cit.*, p. 199. — Tétreau, *op. cit.*, p. 245.

mais, déjà plus rigoureuse, elle admettait déjà la possibilité d'un classement malgré la volonté du propriétaire, moyennant indemnité; elle prend des mesures spéciales de protection vis-à-vis des inscriptions; elle décide que les monuments classés devront être revêtus d'une marque spéciale apparente. Enfin, elle réglemente les fouilles et donne à l'administration un droit spécial d'expropriation pendant six mois, sur les objets découverts.

En *Espagne* (1), aux deux décrets fort insuffisants du 16 décembre 1873 et du 30 septembre 1887, s'est substituée une *loi très complète du 7 juillet 1911* qui interdit, sous peine d'indemnité et de confiscation, les détériorations d'édifices; réglemente les fouilles, dont les produits reviennent à l'Etat, sauf indemnité; elle stimule l'activité des chercheurs par des prix attribués aux auteurs de découvertes importantes.

Deux lois grecques très rigoureuses, en date du 10 mai 1834 (2) et du 24 juillet 1899 (3), réglementent les fouilles et la conservation des antiquités, en prononçant, dans certains cas, la confiscation pure et simple avec indemnité représentative de la moitié du prix. Une loi du 31 mars 1910 (4) réorganise le service des antiquités.

Signalons également, dans les Etats balkaniques,

(1) Pariset, *op. cit.*, p. 207. — *Annuaire de Lég. étrang.*, 1912., p. 310.

(2) Challamel, *op. cit.*, p. 74.

(3) *Ann. Lég. étr.*, 1900, p. 625.

(4) *Ann. Lég. étr.*, 1911, p. 571.

la loi bulgare du 10 février 1911 (1) et les lois roumaines du 15-29 novembre 1892 et du 17-29 novembre 1892 (2).

En *Egypte*, l'exportation des antiquités est interdite par un décret du 20 avril 1880 (3), les fouilles sont réglementées par un décret du 12 août 1897 (4). Une loi du 12 juin 1912 (5) déclare que toute antiquité se trouvant sur le territoire égyptien fait partie du domaine public de l'Etat; en sont cependant exceptées les collections privées déjà constituées et les objets provenant de fouilles régulièrement autorisées. Le commerce et l'exportation des antiquités sont soumis à une autorisation administrative. Une ordonnance de 1905 (6), applicable au *Soudan égyptien*, contient des dispositions analogues.

b) *La législation des Etats du nord de l'Europe.* —

1. — La législation anglaise (7), très respectueuse des droits des particuliers, n'a procédé tout d'abord que d'une manière très discrète et très réservée. La loi du 18 août 1882 (8), applicable seulement aux monuments préhistoriques, donnait à une commission spéciale, dont les membres étaient appelés *commissaires de travaux*, le droit d'acquérir à l'amiable

(1) Loi bulgare sur les antiquités, *Ann. Lég. étr.* 1912, p. 751.

(2) Tétreau, *op. cit.*, p. 262.

(3) Challamel, *op. cit.*, p. 75.

(4) *Ann. ég. Létr.*, 1898, p. 845.

(5) *Ann. Lég. étr.*, 1914, p. 533.

(6) *Ann. lég. étr.*, 1906, p. 583.

(7) Pariset, *op. cit.*, p. 208. — Tétreau, *op. cit.*, p. 255.

(8) *Ann. Lég. étr.*, 1883, p. 324.

ou par disposition testamentaire, un droit de garde et de conservation sur les dits monuments. L'originalité de cette institution résidait dans cette commission, dotée d'une grande initiative, investie de la personnalité civile et soumise seulement au contrôle du ministère des Finances.

Le bénéfice de ces dispositions a été étendu aux monuments historiques proprement dits, par les lois du 6 août 1900 et du 24 mars 1910 (1). Enfin, la loi du 15 août 1913 (2) a donné aux commissaires de travaux le droit d'intervenir d'office dans certains cas urgents, par un arrêté de protection soumis, dans les dix-huit mois, à la ratification du Parlement. De plus, une liste supplémentaire de monuments doit être établie, auxquels les propriétaires ne peuvent apporter aucune modification sans une notification préalable aux commissaires.

2. — De nombreuses dispositions ont également été prises dans les divers *Etats allemands* (3); dont les plus récentes sont les *lois wurtembergeoises du 14 mars 1914* (4) et *prussienne du 20 mars 1914* (5).

En *Suisse*, nous citerons, dans le *canton de Vaud*, la loi du 10 septembre 1898 (6); dans le *canton de Neuchâtel*, la loi du 4 novembre 1902 (7), et dans le

(1) *Ann. Lég. étr.*, 1911, p. 6.

(2) *Ann. Lég. étr.*, 1914, p. 65.

(3) Pariset, *op. cit.*, p. 207.

(4) *Ann. Lég. étr.*, 1915-1916, p. 651.

(5) *Ann. Lég. étr.*, 1915-1916, p. 635.

(6) *Ann. Lég. étr.*, 1899, p. 563.

(7) *Ann. Lég. étr.*, 1903, p. 516.

canton de Berne la loi du 16 mars 1902 (1). Ces lois prévoient un classement des monuments et objets d'art impliquant certaines restrictions aux droits des propriétaires. Mais ce classement ne peut être imposé aux particuliers que sur leur demande; la loi de Neuchâtel admet même que le déclassement peut être obtenu à la volonté du propriétaire.

En *Autriche-Hongrie* (2), l'exportation des objets d'art est interdite dès l'année 1818 et le service des monuments historiques organisé dès 1850. La *loi hongroise du 28 mai 1881* décide que le classement des monuments peut être imposé sans indemnité aux particuliers; ceux-ci doivent pourvoir aux frais de restauration; au besoin, les travaux sont exécutés d'office à leurs frais. Ils ne peuvent se libérer de cette obligation qu'en mettant l'Etat en demeure de déclasser ou d'exproprier; dans ce dernier cas, l'indemnité d'expropriation est fixée d'après la valeur du monument, défaction faite de sa valeur artistique ou historique.

3. — Les *législations des Etats scandinaves* (3) sont, en général, assez respectueuses des propriétés privées; aucune restriction n'est apportée en Danemark aux droits des propriétaires. La loi suédoise du 29 novembre 1867 exige que les propriétaires préviennent l'administration avant d'exécuter des travaux sur les

(1) *Ann. Lég. étr.*, 1903, p. 504.

(2) Challamel, *op. cit.* — Pariset, *op. cit.*, p. 205. — Tétreau, *op. cit.*, p. 259.

(3) Challamel, *op. cit.* — Pariset, *op. cit.*, p. 211. — Tétreau, *op. cit.*, p. 257.

monuments historiques; des dispositions analogues sont édictées en *Finlande*, où la loi du 2 avril 1883 prévoit la possibilité d'un classement ou d'une expropriation avec indemnité au propriétaire; et, en *Norvège*, par la loi du 13 juillet 1905 (1).

c) *Législations diverses.* — Pour terminer cette longue énumération, nous citerons la *République de Saint-Domingue* qui, par le décret du 15 décembre 1903 (2), confisque à son profit tous les objets archéologiques d'origine indienne, exception faite pour les collections privées déjà existantes; l'*Act VII de 1904*, qui prévoit, dans l'*Inde anglaise* (3), le classement ou l'expropriation d'office, avec indemnité, des monuments et objets d'art. La loi du 4 juin 1907, de l'*Etat de New-York* (4), réprimant les dégradations d'objets d'art (500 dollars d'amende, emprisonnement de un à trois ans). Enfin, en *Colombie*, la loi du 30 octobre 1920 (5), prohibant l'exportation des objets anciens.

4^o *Conclusions.* — Le trop rapide examen que nous venons de faire a suffi à nous montrer qu'une comparaison minutieuse de la législation française avec les dispositions analogues prises dans les Etats étrangers amènerait certainement le législateur français à perfectionner sur de nombreux points de détails les

(1) *Ann. Lég. étr.*, 1906, p. 506.

(2) *Ann. Lég. étr.*, 1904, p. 711.

(3) *Ann. Lég. étr.*, 1905, p. 661.

(4) *Ann. Lég. étr.*, 1908, p. 981.

(5) *Ann. Lég. étr.*, 1921, p. 363.

solutions jusqu'ici adoptées; il serait notamment utile de remplacer par des dispositions plus complètes les articles de la loi du 31 décembre 1913, relatifs aux fouilles archéologiques. Mais, dans l'ensemble, est-il permis de penser que, dans l'avenir, l'esprit de la législation actuelle doive être modifié? Nous ne le croyons pas; les solutions actuelles, se tenant dans une certaine réserve, ont eu pour but de protéger efficacement les richesses artistiques de notre pays, tout en compensant par des indemnités pécuniaires les restrictions apportées aux droits des propriétaires; elles semblent avoir atteint ce double but. Notre service des monuments historiques a désormais en main les armes nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Le seul inconvénient est qu'elles coûtent assez cher; dernièrement encore, le Congrès des Sociétés d'histoire de Paris et de l'Ile-de-France, réuni à Paris en mai 1924, émettait le vœu que le classement d'office puisse être imposé au propriétaire sans lui créer aucun droit à indemnité (1).

(1) Ce vœu a été émis, le 22 mai 1924, dans les termes suivants :

« Le Congrès des Sociétés d'Histoire de Paris :

« Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, le classement d'un immeuble appartenant à un propriétaire privé peut, à défaut du consentement du propriétaire, être prononcé d'office par décret pris en Conseil d'Etat; mais que, dans cette hypothèse, le classement peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour le propriétaire de l'application de la servitude;

« Considérant que le droit concédé au propriétaire de réclamer une indemnité et la possibilité de son attribution par la juridiction compétente, sont de nature à faire obstacle aux projets de classement les plus justifiés;

« Considérant que la conservation des immeubles offrant un intérêt

Nous discuterons, en temps et lieu, les arguments juridiques sur lesquels se fondent cette thèse (1); quant à son argument de fait, à savoir que la perspective d'une indemnité à payer peut mettre obstacle à la possibilité d'un classement, nous ne croyons pas qu'il soit de nature à modifier les solutions actuelles.

2. — Sans doute, certains pays, comme l'Italie, la Grèce ou l'Egypte, admettent-ils des restrictions sans indemnité aux droits des propriétaires; mais chez eux l'importance des richesses artistiques à conserver ne leur permet pas de se créer une dépense pareille. En France, la situation est fort différente, et le droit

historique ou artistique, présente un intérêt public, et que cet intérêt public, en dehors de toute considération d'ordre moral, est attesté par l'intervention du législateur en la matière;

« Considérant, en effet, que l'assimilation des servitudes archéologiques et esthétiques aux servitudes administratives d'intérêt public a été formellement consacrée par la loi du 13 juillet 1911, art. 118, sur la préservation des perspectives monumentales et des sites, et par la loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension et d'aménagement des villes (art. 4);

« Considérant que ces textes n'envisagent pas le paiement d'aucune indemnité aux propriétaires privés atteints par les servitudes qu'ils prévoient, et qu'il est au demeurant de principe que les servitudes légales d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnité, quel que soit le sacrifice qu'elles imposent à la propriété privée, et sauf en cas d'occupation ou de dépossession;

« Emet le vœu :

« Que le classement d'un immeuble parmi les monuments historiques soit complètement assimilé à une servitude d'utilité publique, par la modification de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1913 et la suppression de la faculté, attribuée aux propriétaires, de réclamer une indemnité en raison de ce classement. »

(1) On se reportera, pour la discussion juridique de cette thèse, ci-dessous, 2^e partie, chap. prél., sect. II.

à indemnité, s'il est peut-être un obstacle à des classements utiles, peut mettre aussi un frein au zèle intempestif de certains administrateurs qui n'hésiteraient pas, le cas échéant, à classer des objets d'un intérêt médiocre. Nous gardons encore un certain respect de la propriété individuelle, qui nous empêche de lui imposer à la légère des restrictions aussi lourdes que celles qui résultent du classement.

Du reste, les *charges financières* qui en résultent à la charge de l'Etat peuvent être allégées dans une large mesure par l'autonomie ou la personnalité, qui serait accordée au service des monuments historiques; cette idée a été réalisée par la création d'une caisse spéciale. Il en résultera peut-être une meilleure gestion des services et, le cas échéant, l'affectation à cette caisse des sommes provenant de certains dons et legs et du produit de certaines taxes, telles que la taxe de 1 % sur les ventes publiques d'objets d'art, ou le droit de visite prévu pour le projet de loi sur les vestiges de guerre et qui pourrait être étendu aux monuments historiques proprement dits (1). Ainsi pourra être réduite, peu à peu, la subvention annuelle accordée sur le budget de l'Etat, sans que soit atteinte pour cela la protection qui est due à nos monuments historiques.

(1) Il a été établi, en ce qui concerne les monuments appartenant aux départements et aux communes, par la loi du 31 décembre 1913, art. 25, et pour les monuments et musées appartenant à l'Etat, par la loi de finances du 31 décembre 1921, art. 118 à 120.

SECTION III

La protection des sites et des monuments naturels

1. — Nous annonçons, au début de ce chapitre, que le romantisme, en même temps qu'il remettait en honneur le culte de nos antiquités nationales, donnait un nouvel élan au sentiment de la nature, qui déjà commençait à revivre depuis le XVIII^e siècle. Aussi bien, à la suite de Byron, les poètes et les voyageurs s'éprennent de la beauté de la nature, et non plus d'une nature faite à l'usage de l'homme, mais de la nature dans sa grandeur et sa sauvagerie primitives, insoucieuse, dans sa sérénité inébranlable ou dans ses colères impétueuses, de l'agitation fébrile des sociétés humaines; ce n'est plus la nature qui doit aller vers l'homme, dans ses jardins et dans ses parcs, c'est l'homme qui doit aller vers la nature encore intacte et vierge, en élargissant son cœur pour la comprendre et l'aimer. Aussi bien le XIX^e siècle a-t-il été le siècle des grands voyageurs, de Châteaubriand à Pierre Loti. On a pris le goût de visiter les cinq parties du monde et les océans qui les baignent, et plus d'un poète nous a séduits par la suite en nous rapportant ses impressions en prose ou en vers.

2. — Mais faire un grand voyage n'est malheureusement pas à la portée de tout le monde, et pour recevoir soi-même des impressions personnelles, il n'est

peut-être pas nécessaire d'aller aux antipodes. En France même, la nature contient des trésors inestimables et d'une extrême variété. Ses forêts, ses fleuves, ses montagnes, ses plages et ses falaises suffisent à remplir notre esprit d'images inoubliables. On peut comprendre par là la passion du *tourisme*, qui sévit de plus en plus de nos jours, et qui, avec les facilités toujours croissantes des communications, est devenu, dans certaines régions, l'objet d'une véritable industrie. Aussi, depuis surtout que la baisse de valeur de notre monnaie ouvre nos portes à une foule d'envahisseurs pacifiques, la beauté du paysage est-elle à la fois, pour notre pays, une source de richesses et de plaisirs artistiques considérable.

3. — Toutes les parties d'un pays ne constituent pas, à proprement parler, des sites ou des paysages artistiques; mais il est certains coins de notre sol qui, par la disposition harmonieuse ou surprenante des divers éléments qui les composent, par l'aspect pittoresque de certains monuments naturels, tels que rochers ou groupes d'arbres, dont ils forment le cadre, par les souvenirs historiques ou légendaires qui y sont attachés, présentent pour le touriste ou l'habitant un intérêt particulier, voire même exceptionnel. Il importe que ces sites pittoresques ou artistiques soient mis à l'abri de la cupidité ou de l'ignorance, qu'on n'y puisse abattre des arbres, capter des cascades ou des sources, installer des usines, des voies ferrées ou des poteaux télégraphiques; il faut qu'ils soient classés, afin que soit attirée l'attention de l'opinion et des Pouvoirs publics, et

que des mesures soient prises dans l'intérêt de leur conservation.

Un mouvement d'opinion fort important s'est formé à la fin du xix^e siècle, pour préserver les sites et les paysages de France de l'envahissement progressif du machinisme et de l'industrie; encouragé par des littérateurs et des artistes, soutenu par l'intervention active de certaines associations privées, au premier rang desquelles il faut citer le Touring-Club et la Société pour la Protection des paysages de France, appuyé dans certains cas par l'influence gouvernementale ou préfectorale, ce mouvement a fini par gagner le législateur lui-même et il a donné naissance à la loi de 1906 (1).

1^o *La législation française.* — 1. — Il était nécessaire qu'une disposition législative intervînt pour briser, le cas échéant, la résistance d'un propriétaire obstiné à enlaidir et à défigurer son propre bien; dès 1899, une tentative était faite à la Chambre pour réaliser cette idée, par voie d'amendement aux dispositions concernant les monuments historiques. En 1901, deux projets émanant l'un de M. Charles Beauquier, l'autre de M. Dubuisson et d'un certain nombre de ses collègues, étaient déposés sur le bureau de la Chambre; pris en considération le 30 juin 1902, ils furent suivis d'un nouveau projet émanant de M. Beauquier. Le rapport présenté par M. Dubuisson

(1) On trouvera des détails complémentaires sur cet exposé historique, dans les thèses de MM. Astié, C. Mayrevieille et Gassot de Champigny.

en 1903, adoptant les dispositions essentielles de ces textes, proposait l'établissement d'une servitude de classement soit avec le consentement du propriétaire, soit, malgré son refus, sous réserve de l'attribution d'une indemnité. Devant l'opposition du ministre de l'Instruction publique, M. Chaumié, qui craignait qu'une loi votée en ce sens n'entraînât une dépréciation des propriétés foncières, la commission, par l'organe de son rapporteur, retrancha de son texte le classement d'office. La proposition ainsi modifiée fut adoptée par la Chambre le 2 février 1905, par le Sénat le 27 mars 1906 sur le rapport de M. Maurice Faure, et votée définitivement par la Chambre le 10 avril 1906 (1).

2. — L'économie de la *loi du 21 avril 1906* est très simple : une liste des propriétés qui méritent d'être classées est dressée dans chaque département par une commission départementale des sites. Les propriétaires des immeubles visés prennent l'engagement de ne pas modifier l'aspect des lieux sans autorisation. Dans ce cas, la propriété est classée par arrêté du ministre des Beaux-Arts, et le classement est sanctionné par une amende de 100 à 3.000 francs pour toute infraction à l'arrêté de classement. Si les propriétaires refusent leur consentement, la seule ressource est d'exproprier l'immeuble désigné.

(1) On se reportera principalement aux rapports de M. Dubuisson, du 23 juin 1903 (*J. off.* 1903, Doc. parl., Ch., ann. n° 1058), et du 13 décembre 1904 (*J. off.* 1905, Doc. parl. Ch., ann. n° 2136), et de M. Maurice Faure, du 6 mars 1906 (*J. off.* 1906, Doc. parl., Sénat, ann. n° 87).

Ajoutons que la loi du 20 avril 1910 interdit l'*affichage* (sur les monuments historiques) et dans les sites classés, ainsi que tout autour, dans un périmètre déterminé par arrêté préfectoral.

3. — Telle qu'elle est, cette législation demeure encore notoirement inefficace; outre que les conditions, formes et effets de classement sont très insuffisamment déterminés, ce qui donne lieu à des difficultés d'interprétation dont nous aurons à nous occuper plus loin, son principal défaut est de *subordonner dans tous les cas l'existence même du classement au consentement préalable du propriétaire*.

Les départements et les communes consentent assez volontiers au classement. Mais l'Etat s'y refuse absolument et par principe, alléguant un argument d'ordre juridique assez spécieux, à savoir que le classement constitue une aliénation, et que le principe de l'inaliénabilité du domaine public le rend incapable de consentir au classement. Thèse évidemment erronée (1), et qui se heurte aux principes mêmes du droit public, bien interprétés, comme à l'intention manifeste du législateur de 1906.

Quant aux particuliers, il est très difficile d'obtenir leur consentement, alors que la loi de 1906 leur impose des obligations sans leur accorder aucune contrepartie; et comme la propriété est très divisée dans notre pays, et que le classement d'un seul paysage suppose le consentement d'un nombre parfois consi-

(1) V. ci-dessous, 2^e part., tit. II, ch. I, sect. II, les arguments d'ordre juridique qui condamnent cette opinion.

dérable de propriétaires, il se trouve toujours deux ou trois propriétaires qui refusent de prendre l'engagement prévu par la loi de 1906 et rendent de ce fait le classement impossible. D'autre part, recourir à l'expropriation pour tous les sites qui ne peuvent être classés est pratiquement irréalisable.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle un nombre relativement minime de paysages a pu être classé en France; que, par exemple, on a été sur le point de renoncer au classement d'un site comme celui du cirque de Gavarnie; qu'à Paris, le parc de la Muette a été loti faute d'avoir pu être classé, et que, dernièrement encore, lors de la proposition de classement du Mont-Valérien, sur 253 propriétaires intéressés, 7 consentements à peine furent recueillis!

4. — La loi du 21 avril 1906 n'aura pas été cependant tout à fait inutile; car, outre les quelques services qu'elle aura pu rendre en pratique, elle aura été l'introductrice dans notre législation de l'idée d'une protection des sites et des paysages. Mais il est d'ores et déjà évident qu'elle devra être entièrement refondue, modifiée et complétée. Plusieurs opinions ou projets se sont déjà fait jour en ce sens et nous en indiquerons ici les principaux traits. Ils ont été élaborés, soit au cours des différents congrès relatifs à l'art, au tourisme et à l'urbanisme et, tout récemment encore, au Congrès international d'urbanisme et d'hygiène municipale, tenu à Strasbourg en 1923, soit dans des propositions de lois spéciales déposées

sur le bureau de la Chambre (1). Ils tendent tous à *renforcer les conséquences juridiques du classement*, en les rendant effectives dès le jour de la notification de la demande au propriétaire, à donner au propriétaire des *contre-parties*, par exemple des exemptions d'impôts, à forcer au besoin sa résistance par l'institution du *classement d'office avec indemnité*; enfin à subvenir aux frais du classement et d'expropriation, par la création d'une *caisse nationale des sites*.

2^o *La législation étrangère* (2). — Un grand nombre de dispositions ont été prises dans presque tous les pays étrangers pour protéger efficacement le caractère naturellement agréable ou pittoresque de leur territoire. Nous renvoyons au chapitre suivant l'étude de toutes celles de ces dispositions qui sont des mesures d'ensemble applicables à toute une région ou tout un pays et nous ne mentionnons ici que les législations ayant pour but la *constitution de paysages ou de sites classés* et nettement délimités ou de *parcs nationaux* soumis à un régime spécial de protection.

La Suisse (3), outre une législation très complète sur les forêts, les chutes d'eau, etc., a constitué sur son territoire plusieurs parcs nationaux; des lois ont été votées dans le canton de Zurich en 1912 (4), et

(1) On se reportera aux comptes rendus qui ont été donnés des Etats généraux du Tourisme, tenus à Paris du 15 au 18 octobre 1913, ainsi qu'au rapport présenté au Congrès de Strasbourg par M. Raoul de Clermont, et recueilli dans l'ouvrage : *Où en est l'Urbanisme en France et à l'étranger?*

(2) Astié, *op. cit.*, p. 109-135.

(3) Astié, *op. cit.*, p. 132.

(4) *Ann. Lég. étr.* 1915, p. 31.

d'Argovie: ordonnance du 24 janvier 1914 (1). Cette dernière loi, très complète, prévoit l'institution de sites classés que le propriétaire ne peut modifier sans autorisation. L'Etat peut les exproprier et possède un droit de préemption au cas où ils seraient aliénés.

L'Allemagne (2) possède également une législation très complète, soutenue par une grande activité des particuliers et des associations privées. L'ordonnance du Grand-Duché de Hesse, en date du 16 juillet 1902, tout en instituant une procédure de classement d'office, contient des dispositions tout à fait remarquables et dont le but est de garantir le propriétaire contre tout dommage pécuniaire, soit au moment du classement, soit dans le cas où, par la suite, il se produirait des conséquences qu'on n'aurait pu prévoir.

Citons enfin les trois lois du 25 juin 1909 (3), en Suède, qui prévoient le classement des sites et paysages et la constitution de parcs nationaux; ainsi que la création de parcs nationaux aux Etats-Unis; et en particulier le célèbre parc de Yellowstone (4), placé directement sous l'administration de l'Etat par une loi du 1^{er} mars 1872.

En conclusion, constatons qu'en cette matière, à l'inverse de ce que nous disions de la législation

(1) *Ann. Lég. étr.* 1915-1916, p. 289.

(2) Boivin-Champeaux, *op. cit.*, p. 205 et 249. — C. Mayrevieille, *op. cit.*, p. 263. Ces deux ouvrages contiennent en annexe la traduction de l'ordonnance relative au grand-duché de Hesse. — Astié, *op. cit.*, p. 110.

(3) *Ann. Lég. étr.*, 1910, p. 427 et suiv.

(4) Astié, *op. cit.*, p. 118.

sur les monuments historiques, nous sommes encore en présence d'une législation embryonnaire et insuffisante, dont l'effet est entravé par un respect absolu et certainement exagéré de la propriété privée; il est très probable que, parmi les réformes proposées, sera adoptée une disposition essentielle instituant le classement d'office des sites et paysages, moyennant une indemnité versée au propriétaire; il faut espérer aussi que l'on réussira à faire tomber la résistance injustifiée de l'Etat sur son propre domaine, et qu'ainsi les plus beaux coins de France pourront être préservés de la destruction, si l'on intervient avant qu'il ne soit trop tard.

CHAPITRE II

LA BEAUTÉ DES CAMPAGNES ET L'ESTHÉTIQUE DES VILLES (1)

Il nous semble dès maintenant établi, comme nous l'avons montré au cours des développements qui précèdent, que l'intervention administrative était parfaitement justifiée toutes les fois qu'il s'agit d'une œuvre d'art ou d'un paysage présentant un intérêt tel qu'il est inadmissible d'y porter la moindre atteinte. Dans ce cas, il est nécessaire que la valeur artistique de cette œuvre d'art ou de ce paysage soit soustraite au bon plaisir de son propriétaire et que la liberté d'action de celui-ci soit notablement diminuée.

Mais le progrès économique et le progrès artistique lui-même sont liés à une certaine transformation des choses, qui réalise leur adaptation plus parfaite aux besoins et aux goûts de l'homme. Toutes les fois qu'il ne s'agit plus seulement de conserver une œuvre d'art, mais d'augmenter le patrimoine

(1) Ce n'est pas sans intention que nous intitulons ce chapitre : « La beauté des campagnes et l'esthétique des villes ». Dans les campagnes, en effet, l'intervention de l'homme doit se borner à laisser se développer librement « la beauté » de la nature, alors qu'une ville ne peut, *de nos jours*, prétendre à un certain cachet artistique que si les diverses activités qui président à son aménagement sont orientées vers la réalisation d'une « *conception esthétique* » déterminée.

artistique du pays en respectant les nécessités de l'organisation économique, il est difficile de ne pas s'en rapporter, dans une certaine mesure, à la libre initiative de chacun. Cependant, même dans cet ordre d'idées, nous avons déjà observé, au début de cet ouvrage, que l'intervention administrative se faisait de nos jours de plus en plus envahissante; la complication croissante de la vie moderne, et les perfectionnements techniques incessants dont elle est l'objet, obligent les administrations publiques à étendre sans cesse leur activité coordinatrice des intérêts individuels.

C'est cette accommodation délicate et changeante entre la vie publique et la vie privée dont nous aurons à déterminer les modalités essentielles. Nous examinerons tout d'abord, dans une *section première*, la question relativement simple de la *beauté des campagnes*. Nous aborderons ensuite le problème essentiel de l'*esthétique des villes*, question beaucoup plus complexe et dont nous chercherons à donner un aperçu historique au cours des deux divisions suivantes :

Section II. — Le progrès des idées en matière d'esthétique urbaine.

Section III. — La législation urbaine en France

SECTION I

La beauté des campagnes

Nous écrivions, au début de cet ouvrage, que, à tout bien considérer, la perfection technique d'un

objet, loin de contrarier sa valeur artistique, en était, au contraire, la condition essentielle : les faits semblent ici nous donner tort. N'y a-t-il pas, en effet, une contradiction intime dans notre civilisation moderne, entre ce goût pour la nature vierge et exempte de toute empreinte humaine, et les perfectionnements techniques toujours croissants de l'industrie et du machinisme ? Ce développement économique moderne est-il une force irrésistible de laquelle on préservera bien quelques sites classés, mais qui, peu à peu, s'étendra sur tous les autres points du territoire ? Verrons-nous nos forêts transformées en livres et en journaux, nos cascades en usines électriques et nos montagnes servir de cadre à de gigantesques affiches commerciales ?

De nombreux exemples ont pratiquement démontré, dans une certaine mesure, le bien-fondé de cette crainte. Cependant, en France et à l'étranger, de nombreuses protestations émanant de particuliers ou d'associations privées, soit au cours de réunions et de congrès, soit par la voie de la presse, ont incité les Pouvoirs publics à chercher si, dans certains cas, il peut exister un terrain d'entente entre ces deux tendances opposées ; des solutions législatives ont pu être adoptées, d'autres pourront peut-être les suivre dans l'avenir.

1^o *La protection des forêts* (1). — L'étude appro-

(1) **Bibliographie.** — Astié, Gassot de Champigny, *op. cit.* — Jules Madelin : Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée (Thèse, Paris 1905). — Louis Morel : La question forestière en France (Thèse, Lyon 1910).

fondie de cette question dépasse de beaucoup le cadre de cette étude. Nous nous bornerons à faire remarquer que, d'une manière générale, l'esthétique se trouve d'accord avec les intérêts économiques ou les prescriptions de l'hygiène, pour protéger les forêts françaises contre l'exploitation intéressée des propriétaires ou la négligence des promeneurs; il est possible, d'autre part, que le souci de l'art puisse susciter quelques dispositions spéciales, comme la protection de certaines essences rares ou la constitution de réserves boisées, proposée en 1908 par M. Charles Beauquier. Mais aucune des mesures qui ont été prises en fait jusqu'à nos jours n'a été dictée spécialement par des préoccupations esthétiques. Nous citerons, outre les dispositions protectrices du Code forestier :

La *loi du 2 juillet 1913*, tendant à favoriser le reboisement et la conservation des forêts privées.

La *loi du 28 avril 1922*, sur les forêts de protection; cette loi crée un régime spécial, applicable à la suite d'un classement, pour les forêts appartenant à des particuliers sur les pentes des montagnes.

La *loi du 26 mars 1924*, relative aux incendies de forêts.

Signalons également, sur une matière voisine de la protection des forêts, les lois relatives à la *restauration des terrains en montagne*; deux lois, l'une du 28 juillet 1860, sur le reboisement; l'autre, du 8 juin 1864, sur le gazonnement, ont été remplacées par la *loi du 4 avril 1882*, qui prévoit des travaux de restauration effectués par l'Etat et des mesures

de protection, comme la réglementation ou l'interdiction des pâturages.

Des dispositions analogues, parfois plus importantes et plus efficaces, ont été prises dans le même sens par un certain nombre d'Etats étrangers, tels l'Allemagne, la Suisse, la Hongrie, etc.

2° *La protection des eaux courantes.* — La Suisse et les Etats-Unis protègent leurs cascades, leurs chutes d'eaux et leur Niagara(1). En France, l'utilisation de plus en plus fréquente de l'énergie hydraulique nous laisse craindre de voir disparaître un des principaux éléments du charme de notre pays. Notons cependant que la *Commission consultative*, instituée auprès du ministère des Travaux publics par la loi du 16 octobre 1919, comprend parmi ses membres deux représentants des associations de tourisme et de protection des sites, paysages et monuments naturels, un représentant de l'administration des Beaux-Arts; il faut espérer que ces membres sauront faire entendre et faire prévaloir, à l'occasion, leur point de vue lors de l'établissement des concessions hydro-électriques.

3° *La protection des rivages de la mer.* — De semblables mesures de protection seront peut-être utiles un jour à l'encontre des *stations maréomotrices* dont on vient de décider la création, au moins à titre d'essai (2). En attendant, l'on s'est préoccupé de réfréner la cupidité de certains riverains, qui entendaient tirer profit du pittoresque de nos falaises.

(1) Gassot de Champigny, *op. cit.*, p. 24.

(2) Loi du 28 déc. 1923.

Une commission a été constituée par un *arrêté du 17 mars 1924*, émanant du ministre des Travaux publics. M. Le Trocquer, à l'effet d'étudier l'élaboration d'un projet de loi concernant l'établissement d'une *servitude de circulation le long des rivages de la mer*; cette servitude intéresserait la défense nationale, les services publics (notamment le service des douanes), la pêche maritime et surtout le tourisme.

Nous croyons savoir que les vues de la commission sont de décider l'établissement d'une servitude, sans indemnité, toutes les fois qu'il existait, avant le 1^{er} janvier 1924 sur les propriétés visées, un passage fréquenté par des personnes autres que le propriétaire; sinon, une servitude pourrait être créée par décret en Conseil d'Etat, exception faite des propriétés closes ou bâties, et moyennant le paiement d'une indemnité fixée par le juge de paix du canton. En outre, aucune construction ne pourrait être établie dans l'espace compris entre les chemins ou sentiers prévus par les dispositions ci-dessus et le bord de la mer, qui puisse masquer, d'une manière continue, la vue du côté de la mer.

4^o *Les distributions d'énergie électrique.* — Les fils conducteurs d'énergie électrique nécessitant parfois d'immenses pylônes métalliques, traversant les propriétés privées, ébranchant les arbres, constituent souvent une grosse menace pour l'art, surtout si l'on réfléchit aux entreprises actuelles d'électrification des campagnes. La *loi du 15 juin 1906*, dans son article 19, prévoit que des arrêtés, pris par le ministre des Travaux publics et le ministre du

Commerce, régleront les conditions techniques auxquelles devront satisfaire ces distributions, au point de vue de la sécurité des personnes et de la *protection des paysages*. Ces conditions seront soumises à une revision annuelle. En outre, de nombreuses circulaires (1) du ministre des Travaux publics ont prescrit les mesures à prendre à cet égard aux ingénieurs en chef du contrôle, en prescrivant que des renseignements leur soient adressés à ce sujet dans les rapports concernant les affaires de distribution d'énergie électrique.

5° *La réglementation de l'affichage* (2). — Enfin, la réglementation de l'affichage a donné lieu, dans beaucoup de pays, à d'assez nombreuses dispositions. On a cherché surtout à réduire ou à supprimer les immenses affiches commerciales, dites panneaux-réclames, qui sont établies le plus souvent en pleine campagne, le long des voies ferrées ou aux abords des stations fréquentées par les touristes.

En France, il n'existe actuellement d'autre texte que la loi du 12 juillet 1912; cette loi frappe les affiches de ce genre, établies en dehors des agglomérations et sur un support autre qu'un mur de maison ou de clôture, d'une taxe annuelle de timbre fixée suivant un tarif progressif par rapport à leur surface. Les tarifs fixés par le législateur devaient être

(1) V. en partic., la circulaire du 30 juillet 1921 et le rapport de M. Cautru à la Chambre des Députés (19 mars 1924, *Journal officiel*, Doc. parl., Chambre, n° 7342).

(2) V. le rapport présenté au Congrès d'urbanisme de Strasbourg, par C. Monticone, dans : *Où en est l'Urbanisme*, etc...

prohibitifs d'après l'intention de celui-ci. Mais la dépréciation de notre monnaie, survenue au cours de ces dernières années, les avait rendus pratiquement inefficaces; en conséquence, ils ont été portés au double de leur taux primitif, par la *loi de finances du 30 juin 1923*, art. 26 à 28.

Il existe, en outre, une *proposition de loi* émanant de M. le sénateur Boivin-Champeaux (1) et adoptée par le Sénat, le 7 mars 1924; aux termes du texte voté par le Sénat, les panneaux-réclames sont interdits dans les stations hydrominérales, climatiques et de tourisme, sauf ceux qui sont placés sur un mur de clôture, en dehors de ces territoires; ils pourront être réglementés par arrêté préfectoral et sur la demande des municipalités intéressées; ces dispositions sont sanctionnées par une amende de 25 à 1.000 francs, et par la suppression de l'affiche irrégulière, aux frais du contrevenant.

En conclusion, les quelques dispositions législatives que nous venons d'examiner sont encore bien incomplètes et bien rudimentaires. Elles ne présentent pas une portée générale, comme cette loi belge de novembre 1911 (2), qui oblige tout exploi-

(1) Cette proposition a été adoptée par le Sénat, sur le rapport de M. Catalogne (rapport Catalogne, 7 déc. 1923, *Journal off.*, Doc. parl., Sénat, n° 795; discussion au Sénat, séance du 23 janvier 1924, adoption le 7 mars). Il a fait l'objet à la Chambre d'un rapport présenté le 19 mars par M. Cautru (*J. off.*, Doc. parl., Sénat, n° 7342), et il a été à nouveau déposé sur le bureau de la Chambre au cours de la nouvelle législature (séance du 4 juin, *J. off.*, Doc. parl. Chambre, ann. 65).

(2) Astié, *op. cit.*, p. 117.

tant ayant modifié la surface du sol à réparer le dégât causé à la beauté du pays, notamment par des plantations de verdure. Ce sont des mesures prises au jour le jour, au fur et à mesure que l'occasion s'en présente, sans lien entre chacune d'elles, quelquefois dépourvues de sanction efficace et dont l'exécution est confiée à des organismes différents. Nous désirerions, pour notre part, que l'on établît un *programme général d'embellissement de nos campagnes*, sanctionné par une législation unique et complète, et dont la mise en œuvre serait assurée par un organisme unique, dans chaque région, comme les commissions départementales des sites, et à l'aide d'une caisse spéciale (1).

Nous possédons, depuis 1919, une organisation de ce genre en ce qui concerne l'aménagement de nos villes. Comment cette organisation est-elle devenue indispensable, quels services elle est en mesure de rendre, tels sont les points qui doivent maintenant retenir notre attention.

SECTION II

Le progrès des idées en matière d'esthétique urbaine

Le problème de l'esthétique des villes se pose d'une façon relativement simple dans les pays neufs, où des villes entières surgissent dans l'espace de

(1) V. ci-dessous, 2^e partie, titre I, ch. I, sect. I.

quelques années, sur des emplacements qui, auparavant, étaient complètement déserts, et où la conception des architectes peut se donner libre carrière, n'étant gênée par aucun des liens qui nous relient au passé. Dans les pays de civilisation ancienne, au contraire, il ne s'agit pas, en général, de construire des villes champignons, mais de développer et d'embellir des villes parfois fort anciennes, auxquelles une longue évolution historique a donné leur caractère et leur physionomie propre, où les habitants sont attachés à de vieilles habitudes cimentées par les siècles et qu'il est difficile de heurter de front. Il est donc nécessaire, pour bien comprendre la situation telle qu'elle se pose en nos pays, de faire un retour en arrière et de nous demander quels furent, dans le passé, les traits généraux qui marquèrent le développement des villes.

1^o *Le passé.* — Un coup d'œil d'ensemble, jeté sur l'histoire des organisations urbaines dans les civilisations qui ont précédé la nôtre, suffit à nous montrer que les solutions jadis admises se groupent en deux catégories bien distinctes et nettement opposées l'une à l'autre.

Ou bien une extrême liberté laissée aux particuliers de construire où bon leur semble et d'après leurs propres conceptions; des agglomérations résultant du groupement spontané des libres initiatives privées.

Ou bien une administration forte et centralisée, habituée à procéder par des mesures d'ensemble et soumettant à ses plans la volonté des propriétaires particuliers.

Quelques exemples illustreront cette observation et en montreront les conséquences pratiques :

1. — C'est du moyen âge que datent les plus anciens quartiers de nos villes modernes. Il ne nous reste plus de l'*antiquité* que quelques vestiges, quelques monuments, quelques villes momifiées comme Herculanium et Pompéi. Mais ce qui nous est parvenu de cette époque nous laisse à penser que les anciens furent des maîtres dans l'art de la construction des villes; ce fut surtout après le développement des conquêtes de Rome, quand les premiers empereurs eurent assuré la *pax romana* sur toute l'étendue de l'empire, que leur administration put organiser l'embellissement progressif et méthodique de toutes les villes du territoire, en s'inspirant des traditions artistiques de la Grèce, ainsi que des civilisations fastueuses de l'Orient. Il semble cependant, pour autant qu'on en peut juger aujourd'hui, qu'il y ait eu dans les splendeurs de l'Empire romain plus de richesse et de magnificence que de sentiment artistique sincère et véritable; aussi bien; cette œuvre ne fut-elle pas menée à bien par le concours spontané des populations elles-mêmes; mais elle leur fut plutôt imposée au moyen d'une législation draconienne dont nous trouverons de nombreuses dispositions, soit dans le Code théodosien (1), soit dans la compilation de Justinien (2), et qui, nous le

(1) Code théod., l. 15, t. I, de *operibus publicis*.

(2) C. 8, 10, de *ædific. privatis*. — Cf. Girard: *Manuel de Droit romain*, 6^e éd., p. 263. On trouvera dans ces textes et dans ceux du Code théodosien, une réglementation minutieuse de la

verrons plus loin, ne laisse que peu de choses à inventer au législateur moderne.

2. — C'est, au contraire, par un libre développement des activités individuelles que se caractérise le *moyen âge*; il ne s'agit plus, en effet, à cette époque, de construire de vastes cités se développant suivant une ordonnance régulière et grandiose: il faut, avant tout, s'organiser tant bien que mal derrière ses remparts, afin de pouvoir se défendre contre des agressions continuelles; les maisons se pressent un peu au hasard le long de ruelles étroites et tortueuses, obscures même en plein midi, encombrées de boue et d'immondices. Aucun plan d'ensemble, aucune idée directrice ne préside à l'élaboration de l'œuvre commune; l'organisation municipale de cette époque est d'ailleurs impuissante à faire prévaloir l'intérêt général sur la coalition des intérêts particuliers (1). Il faut reconnaître d'ailleurs que cette activité quelque peu anarchique, a pu produire parfois des merveilles de fantaisie et de pittoresque; l'on aime aujourd'hui à revoir ces vieilles villes du moyen âge, dont les maisons aux pignons aigus se pressent autour de la cathédrale protectrice, symbole de la

hauteur des maisons, des saillies autorisées sur la voie publique. On oblige les constructeurs à respecter les ornements qui couvrent leurs constructions, à les restaurer s'ils tombent en ruine; on les oblige à démolir les constructions qui nuisent au bel aspect d'une ville et parfois même on leur impose un certain type architectural.

(1) Aussi bien l'organisation municipale d'alors présente-t-elle moins le caractère d'une administration publique proprement dite que celui d'un syndicat d'habitants, c'est-à-dire d'intérêts particuliers.

foi ardente qui était à la base du sentiment artistique des hommes de ce temps.

3. — Toute autre est la conception qui prévaut en France, lors de l'établissement de la monarchie (1).

Celle-ci apportait en effet à la France le bienfait d'un pouvoir centralisateur détaché des intérêts particuliers, capable de ramener la paix et de rétablir l'ordre dans un pays déchiré naguère par les guerres privées. A mesure que la situation de la royauté s'affermait et s'étend, elle prend en main la question de l'aménagement et de l'embellissement des villes. Son premier soin est d'y rétablir l'ordre et la propreté : pavage et numérotage des rues, établissement de trottoirs et de lanternes, réglementation de la hauteur des maisons et des saillies autorisées sur la voie publique, redressement des rues suivant un alignement déterminé auquel doivent se conformer les constructeurs : telles furent les principales dispositions qui se rattachent à cette idée. Mais les rois se préoccupèrent aussi plus spécialement de la beauté proprement dite : on abat les anciens remparts devenus inutiles et l'on établit sur leur emplacement des jardins, des promenades, de nouveaux quartiers aristocratiques. On construit des palais, des monuments de toute sorte, et l'on s'efforce de réaliser de vastes ensembles architecturaux, composés de maisons ou de monuments établis sur des plans symé-

(1) V. Babeau, *op. cit.*, p. 357 et suiv. — V., en ce qui concerne Paris, l'exposé historique fait par M. Magny : Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de Paris (Thèse, Paris 1911, 1^{re} partie, ch. I^{er}).

triques; il en est ainsi, par exemple, des nombreuses places royales qui furent ouvertes au cours des xvii^e et xviii^e siècles.

Que dire des résultats de cet effort? Evidemment, les villes du grand siècle perdirent beaucoup de leur pittoresque et de leur fantaisie quelque peu désordonnée; remplacées par le goût de la symétrie et de la ligne droite, elles y gagnèrent en revanche l'ordre, la propreté, la clarté, la lumière, une certaine majesté grandiose et harmonieuse; les hommes de ce temps savaient voir grand et voir beau, et leurs magnifiques conceptions urbaines, telles par exemple la ville de Stanislas, à Nancy, peuvent encore servir de modèle aux architectes d'aujourd'hui.

4. — *De nos jours*, la construction et l'aménagement des villes est devenue, du fait de la multiplication des besoins et des procédés industriels employés à la satisfaire, *une véritable science* très complexe et dont les principes ont été exposés déjà dans de nombreux travaux; nous essaierons de donner de cette science un rapide aperçu, en examinant d'abord les problèmes techniques qu'elle soulève, puis les procédés pratiques de réalisation qu'elle emploie.

2^o *Les problèmes techniques et esthétiques de l'urbanisme* (1). — Une ville doit être construite avant tout

(1) **Bibliographie.** — Bellet et Darvillé : *Ce que doit être la Cité moderne.* — A. Dervaux : *L'Edifice et le Milieu.* — Ford : *L'Urbanisme en pratique.* — Forestier : *Grandes Villes et Système de Parcs.* — Joyant : *Traité d'Urbanisme.* — Juillerat : *L'Hygiène urbaine.* — D^r Stubben : *Der Stadtebau.* — G. Hottenger : *Les Espaces vides dans les villes et la Question sociale; La Reconstruction des Villes et la Question urbaine, etc.*

de manière à assurer à ses habitants le maximum de sécurité, d'hygiène, de confort et d'agrément dans leur vie journalière; aux étrangers une hospitalité large et accueillante; il faut, pour qu'elle réponde à ces besoins, qu'elle satisfasse à un certain nombre de conditions techniques ou artistiques, dont voici les principales :

a) *Données techniques.* — Une ville se compose essentiellement de *constructions* d'aspects divers : maisons d'habitation, maisons de commerce et bureaux, ateliers et usines, monuments publics, etc.

Ces constructions doivent être bâties de manière à remplir, dans les meilleures conditions, leur destination propre. Elles doivent être, autant que possible, solidement contruites, hygiéniques et bien aérées, pourvues de commodités modernes, telles que eau, électricité, égouts, etc.

Elles doivent être réparties judicieusement entre les divers quartiers; la tendance actuelle est, à cet égard, de diviser les villes en *zones de constructions qualifiées* : une ville se trouve ainsi divisée en quartiers résidentiels, quartiers industriels, commerciaux, quartiers administratifs, zones militaires. Ces différents quartiers peuvent être ainsi soumis à une réglementation spéciale et aménagés suivant leurs besoins particuliers : au centre, les services administratifs généraux, les quartiers de commerce et d'affaires; à la périphérie, les quartiers résidentiels, pourvus chacun de leur église, de leur école, de leurs commerces de détail. En dehors de la ville, les ateliers

et usines, les gares de chemins de fer, les abattoirs, les zones militaires, etc.

Entre ces divers quartiers, un réseau de *voies de communication* dont le tracé doit être soigneusement établi de manière à permettre la circulation des piétons, voitures, autos et tramways, plus ou moins dense suivant les circonstances, les rassemblements, les fêtes populaires : rues et boulevards, avenues et promenades, carrefours et places publiques.

Enfin, à l'intérieur même ou en bordure de la ville, des *espaces libres* doivent être aménagés : rues et places larges et plantées d'arbres, jardins publics et privés, terrains de jeux et de sport, de manière à donner à tous l'air et la lumière, à favoriser l'exercice et les distractions de plein air.

b) *Données esthétiques* (1). — 1. — La beauté d'une ville fait l'objet d'un art tout à fait spécial dont on a essayé, depuis une cinquantaine d'années, de tracer les principales règles ; une remarque préliminaire s'impose à cet égard : c'est que, en cette matière, la perfection artistique est liée à la perfection technique d'une manière indiscutable, et ce serait un non sens esthétique flagrant que de subordonner celle-ci à celle-là. Une belle ville doit être d'abord une ville

(1) Ce qu'on appelle l'esthétique des villes ou l'esthétique urbaine est un art de formation récente. Le premier ouvrage qui ait paru sur ce sujet est celui de Charles Buls, bourgmestre de Bruxelles (*L'Esthétique des Villes*, 1893). On consultera également sur ce sujet : Camillo Sitte : *L'Art de bâtir les Villes* (1^{re} éd., allemand, Vienne 1889). — André Hallays : Conférence sur l'esthétique des villes (*Bulletin de la Société industrielle de Mulhouse*, sept. 1903). — Emile Magne : *L'Esthétique des Villes*, 1908.

commode et saine, ensuite une ville harmonieuse et bien ornée. Il n'existe donc pas, en principe, de conflit entre les exigences techniques d'une ville et le souci de sa perfection esthétique. Mais certaines difficultés proviennent de ce que, dans nos villes françaises, il subsiste encore de vieux quartiers très pittoresques en eux-mêmes, mais qui ne sont plus en rapport avec les données essentielles de la sécurité et de l'hygiène. Il est donc nécessaire, afin de sauvegarder autant que possible le cachet particulier de ces vieux quartiers, de se borner, en ce qui les concerne, aux travaux d'aménagement considérés comme indispensables, en s'inspirant, s'il se peut, de leur ordonnance générale et en respectant les monuments et les constructions les plus anciennes, les plus pittoresques ou les plus curieuses (1).

Comment construire les quartiers neufs? Il faut, d'une manière générale, y introduire l'ordre et l'harmonie sans entraîner la monotonie et l'ennui par un culte exagéré de la ligne droite, de la symétrie et des dispositions géométriques. Il est nécessaire, pour y arriver, de s'inspirer du style particulier de la province ou des anciens quartiers de la ville que l'on construit, ainsi que des procédés particuliers de construction ou de décoration employés dans le passé, en les adaptant à la situation envisagée.

D'une manière générale, les architectes de l'école française préfèrent les belles ordonnances symétriques, régulières et monumentales, alors que les architectes

(1) Sur tous ces points, v. Hallays, *op. cit.*

de l'école allemande prônent les rues sinueuses, les places irrégulières et fermées (1).

2. — Mais, outre la disposition générale des diverses rues et quartiers d'une ville, il y a d'autres éléments de beauté (2), qui sont : le nombre et l'ornementation des statues et des monuments publics; la variété et le pittoresque des constructions particulières; l'animation, les étalages, enseignes et affiches; l'éclairage violent des rues commerçantes; les fleurs et la verdure dans les squares, les avenues, les jardins publics et privés; les eaux courantes : fleuves et rivières, fontaines et jets d'eau. En un mot, tout un ensemble de dispositions fournies par la nature ou inspirées par le désir de plaire, de satisfaire à la fois la curiosité rapide du touriste ou les regards quotidiens des habitants.

c) *La solution du problème.* — 1. — S'il est possible de donner, en matière d'urbanisme, des instructions et des directives générales tirées de la raison ou de l'expérience, il est nécessaire, pour les appliquer, d'en étudier soigneusement l'adaptation aux conditions spéciales qui se présentent dans chaque cas particulier. Chaque ville possède, en effet, son caractère particulier et des besoins qui lui sont propres et qui sont déterminés par sa situation géographique et son développement historique : nature et relief

(1) Cf. Camillo Sitte (*op. cit.*), dont l'ouvrage constitue un bel exemple de la tendance des architectes allemands. — V. aussi Joyant, *op. cit.*, t. I, ch. III.

(2) Ces éléments sont très bien mis en lumière dans Magne, *op. cit.*

du sol, hydrographie et climat, développement économique, industriel ou commercial, vie intellectuelle, artistique ou religieuse, rôle politique ou administratif; il est nécessaire d'étudier à fond chacune de ces conditions diverses, et puis aussi d'essayer de pénétrer jusqu'à son âme, qu'elle tient de ses souvenirs, de son long passé historique, et qui pénètre intimement la physionomie de ses vieilles pierres et le caractère de ses habitants.

Cette adaptation ne peut pas se réaliser par des règles générales, valables pour toutes les villes d'une contrée, ou par des mesures de détail, prises au jour le jour dans chaque cas particulier, sous la pression des nécessités de la vie quotidienne.

Il faut que, dans chaque ville, existe un programme général des principales dispositions à prendre, qui s'inspire de son passé, améliore sa situation actuelle et prépare son futur développement dans l'avenir; au point de vue technique, c'est là le seul moyen de réaliser les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses des difficultés qui se présentent; au point de vue esthétique, c'est le seul moyen de conserver à nos villes l'unité de caractère et l'harmonie qu'elles ont eues autrefois.

2. — Il n'a pas toujours été nécessaire de subordonner l'embellissement d'une ville à l'établissement au préalable d'un *plan d'extension* (1). Mais c'est

(1) V., sur les plans d'extension en général: Joyant: *Traité d'Urbanisme*, t. II. — Risler: *Les Plans d'aménagement et d'extension des Villés*. Les comptes rendus des différents Congrès d'urbanisme et les Bulletins de sociétés (v. les tables à la fin de cet ouvrage),

que, autrefois, les villes ne se développaient que très lentement; leur organisation technique était beaucoup moins complexe; chacun construisait à sa guise, mais la lente action du temps donnait à l'ensemble des constructions une certaine unité d'aspect. On trouve cependant en France, sous l'ancien régime, des applications au moins partielles de cette idée (1) : témoins le célèbre plan de Paris, établi sous le règne de Louis XIV, sur l'initiative du prévôt des marchands; de même, le plan des artistes établi sous la Révolution. A Nancy, c'est le plan de Lecreulx, qui date de 1778.

Au ^{xix}^e siècle, dans tous les pays, les villes ont vu augmenter leur population d'une manière considérable; nous avons déjà décrit les résultats déplorables du manque de prévoyance qui a présidé à ce développement. Anciens et nouveaux quartiers se sont trouvés dans des conditions déplorables d'hygiène, de sécurité et d'esthétique. Tous les pays d'Europe et du Nouveau-Monde ont successivement réagi, de telle sorte qu'il n'est peut-être pas aujourd'hui de grande ville d'Europe ou du Nouveau-Monde qui ne soit dotée de son plan d'extension.

Il est impossible de se faire une idée des principales

et en partie : le compte rendu du Congrès de Strasbourg (1923). — Raymond Unwin : *Etude pratique des Plans de Ville*. — Gabalda : Les plans d'aménagement et d'extension des villes; leur nécessité au point de vue de l'hygiène urbaine (Thèse médecine, Lyon, 1912-1913).

(1) V. le rapport de M. Cornudet, du 5 juin 1913 (*J. off.*, Doc. parl., Chambre, annexe n° 2813).

questions adoptées par ces plans, tant au point de vue technique qu'au point de vue esthétique, sans faire une étude spéciale des conditions particulières à chaque situation. Nous renvoyons le lecteur aux monographies qui ont pu être publiées dans ce but (1). Nous nous contenterons d'indiquer, d'une manière générale, les procédés pratiques de réalisation des idées que nous venons d'exposer sur l'esthétique des villes modernes.

3^o *Les problèmes juridiques et financiers.* — 1. — Il n'est pas impossible de compter, dans une certaine mesure, sur les *initiatives privées* pour la réalisation des idées que nous venons d'exposer. Il faut admettre, en effet, que chaque propriétaire peut prendre goût à embellir sa maison et à la mettre en rapport avec l'esthétique générale du quartier ou de la ville qu'il habite. Un des principaux obstacles au développement de son initiative, est l'organisation des maisons dans les villes sous la forme de *maisons de rapport*. La construction d'une maison, entreprise par un propriétaire dans le but unique d'en tirer un bon revenu, l'incite en effet à économiser le plus possible sur tous les ornements inutiles, et si le désir de louer très cher un immeuble luxueux le porte à déployer un certain luxe extérieur, il est à craindre que tout ce luxe soit de pure ostentation et étranger à l'art

(1) P. ex. : Nancy et la question du plan d'extension des villes, par G. Hottenger (extrait du *Bulletin de la Soc. industrielle de l'Est*, n^{os} 105 et 106). — Nancy après la guerre, par Félix Urbain (pseudonyme de M. G. Hottenger : extrait du *Bulletin de la Soc. industr. de l'Est*).

proprement dit. Aussi devons-nous encourager, de notre point de vue esthétique, toutes les institutions telles que les sociétés de capitalisation ou les sociétés d'habitations à bon marché, qui ont pour but de favoriser le développement de la *petite propriété individuelle* (1) et la fondation de *cités-jardins*, qui, dans nos villes futures, remplaceraient avantageusement les boîtes à loyers de jadis.

Un autre obstacle, qui gêne les efforts individuels, est la mauvaise répartition des propriétés foncières, qui met entre les mains d'un propriétaire soit plusieurs terrains de minime importance, soit un terrain mal dessiné et qui ne se prête pas à l'établissement de constructions commodes; il peut être utile, dans ce cas, de procéder à un *remembrement de la propriété privée* (2), qui répartisse à nouveau les terrains au mieux des intérêts de chacun.

Dans le même ordre d'idées, on peut également stimuler les initiatives privées par des distinctions honorifiques ou des avantages pécuniaires: par exemple l'organisation de concours de façades (3) et de concours de balcons fleuris (4).

(1) V. Merlin : *La Crise du Logement et les Habitations à bon marché*. — G. Hottenger : L'habitation populaire (*Bulletin de la Soc. industr. de l'Est*, n^{os} 117 et 122).

(2) Le remembrement urbain a été organisé en Allemagne par la loi Adickes, du 10 juillet 1902. Il n'existe en France qu'en ce qui concerne les régions dévastées. Une proposition de loi a été déposée en 1917 par M. Louis Marin, tendant à l'organiser dans toute la France (Doc. parl., Chambre 1917, ann. n^o 3103).

(3) V. p. ex., l'organisation de concours de façades à Paris. Magny, *op. cit.*, p. 125.

(4) Un concours de balcons fleuris est organisé tous les ans à Nancy.

2. — Mais s'il faut, autant que possible, laisser à chacun la liberté de bien faire, il est également nécessaire de réfréner les erreurs ou les abus et de coordonner les efforts : de là la nécessité d'imposer aux propriétaires urbains certaines obligations, dans l'intérêt de la beauté générale.

De même, il est certains travaux d'aménagement et d'embellissement des villes, tels que création ou modification de rues et de places publiques, construction de monuments publics, etc., qui dépassent la sphère des activités individuelles.

C'est justement dans la coordination des efforts et dans la détermination des grands travaux d'utilité générale à réaliser que réside l'utilité du plan général d'extension et d'embellissement des villes, dont nous avons déjà montré la nécessité. Ce plan ne peut être conçu et réalisé que par *l'intervention d'un pouvoir administratif compétent et décentralisé*.

3. — Le pouvoir administratif compétent nous paraît être tout naturellement *l'autorité municipale*, émanation directe des habitants dont elle gère les intérêts et, plus que tout autre, à même de connaître leur caractère et leurs besoins, soucieuse aussi de conserver à la ville son originalité propre et d'éviter de lui donner l'aspect banal d'une ville américaine; il nous paraît juste également que les charges financières résultant de la réalisation du plan d'extension reposent sur la ville qui est destinée à en bénéficier, et que, d'autre part, afin d'éviter le gaspillage et les dépenses inutiles, l'initiative des travaux soit laissée à ceux qui auront à les payer.

Il n'est pas bon cependant que cette décentralisation administrative soit absolue; il est à craindre, en effet, qu'une municipalité économe et soucieuse d'augmenter ses chances de réélection par des diminutions d'impôts, ne réduise le plus possible les travaux à accomplir et ne prenne que les mesures strictement indispensables, au fur et à mesure qu'apparaît leur nécessité (1).

Ainsi se justifie un certain *droit de contrôle et de surveillance exercé par l'Administration centrale* et par lequel l'autorité municipale est obligée d'établir un plan général d'extension et d'embellissement et de réaliser le plan une fois établi.

Encore faut-il, pour que cette réalisation puisse se faire, que l'autorité administrative soit armée, vis-à-vis des propriétaires urbains, des *pouvoirs juridiques nécessaires* et possède les *ressources financières* suffisantes pour entreprendre les travaux d'intérêt général.

a) *Restrictions aux droits de propriété privée.* — Nous classerons ces restrictions sous trois idées essentielles : expropriation des propriétés privées; contrôle des constructions; collaboration dans l'œuvre esthétique avec les initiatives particulières.

Le pouvoir d'*expropriation* est nécessaire aux municipalités, afin qu'elles puissent acquérir, au besoin, par voie d'autorité, les terrains nécessaires à la réalisation de leurs travaux. Ces travaux ne sont pas,

(1) Ajoutons aussi que le renouvellement périodique des conseils municipaux n'est pas un facteur favorable à la réalisation d'un plan qui peut nécessiter un effort continu, s'étendant sur une période de temps parfois fort longue.

en général, de pur intérêt esthétique: ils visent souvent les nécessités de l'hygiène ou de la circulation. Il est nécessaire que le pouvoir d'expropriation appartienne aux municipalités dans un intérêt spécialement esthétique, afin que les travaux projetés puissent acquérir leur plein rendement pour la beauté de la ville: par exemple il faut que, lors de la construction d'une rue, puissent être expropriés les terrains avoisinant la rue projetée, de manière à ce que les constructions en bordure de la voie nouvelle soient réédifiées (1).

Le *contrôle des constructions privées* a pour but de protéger les terrains faisant partie du domaine public contre les empiètements des propriétaires voisins et de veiller à ce que les propriétaires respectent, outre les préceptes essentiels de l'hygiène, de la sécurité, une certaine uniformité dans leurs entreprises. Ce contrôle peut être plus ou moins rigoureux.

Ce peut être une simple *réglementation* indiquant les principales conditions à observer dans la construction. Il est d'ailleurs très difficile d'obtenir à cet égard une réglementation assez rigide pour prévenir les excès des constructeurs, assez souple pour éviter une monotonie trop grande dans l'aspect des

(1) L'expropriation par zone existe dans de nombreux pays; de même l'expropriation pour cause d'insalubrité. Le Housing Act de 1890 a organisé l'expropriation pour cause d'insalubrité en Angleterre. La Belgique pratique l'expropriation par zones depuis 1867. — V. de même la loi du 13 févr. 1902, applicable au canton de Bâle-Ville (*Ann. Lég. étr.*, 1903, p. 502).

maisons. Il est très utile, à cet égard, que le zoning (1) soit introduit dans l'agglomération urbaine, afin que chacun des quartiers spécialisés (habitation, commerce, industrie, etc.) puisse recevoir la réglementation qui lui est propre. Les principaux traits de cette réglementation consistent dans la limitation de la hauteur des maisons, des saillies autorisées sur la voie publique; la limitation des superficies bâties par rapport à la surface totale (2).

Un contrôle plus rigoureux peut être exercé si l'on exige de chaque propriétaire qu'il obtienne l'*autorisation de bâtir* avant de commencer des travaux, soit que cette autorisation de bâtir ne puisse lui être refusée si les plans par lui soumis sont *conformes aux règlements existants*, soit même que l'administration possède un certain *pouvoir discrétionnaire* pour apprécier la valeur esthétique des constructions projetées (3).

(1) Le zoning existe de nos jours dans la plupart des pays étrangers : en Allemagne (Hottenger : *Nancy et la Question du Plan d'extension*, p. 17, note 2); en Suisse (canton de Neuchâtel, loi du 26 mars 1912, *Ann. Lég. étr.*, 1913, p. 320; canton de Bâle-Ville, loi du 10 oct. 1918, *Ann. Lég. étr.*, 1918-19, p. 235); en Suède (*La Législation urbaine en Suède*, par A. Lilienberg, rapport présenté au Congrès de Strasbourg en 1923); au Maroc (rapport présenté au Congrès de Strasbourg par A. de la Casinière : le décret du 16 avril 1914. On trouvera ces deux rapports dans l'ouvrage cité : *Où en est l'Urbanisme...*).

(2) V., par ex., la loi du 13 mai 1904 sur la hauteur des maisons à Boston (*Ann. Lég. étr.*, 1905, p. 447). - V. le rapport de M. Auburtin, au Congrès de Strasbourg, sur la part de l'urbanisme dans l'esthétique des grandes villes. Les ouvrages de M. Louis Bonnier sur les règlements de voirie et les documents cités en annexe au *Traité d'Urbanisme*, de M. Joyart, précité.

(3) Le permis de bâtir est en usage au Maroc (dahir du 16 avril

Parallèlement au contrôle des constructions, nous signalerons le *contrôle des voies privées et des lotissements*, d'après lequel certaines conditions d'hygiène, de sécurité ou d'esthétique peuvent être exigées du propriétaire dans la répartition des lots et dans l'établissement ou l'entretien des voies privées.

Il est bien évident que ce contrôle des constructions privées ne peut, en aucun cas, donner lieu à une compensation pécuniaire au profit des particuliers (1).

Il n'en est pas de même dans d'autres cas, où les propriétaires peuvent être obligés soit en vertu d'un engagement souscrit, soit d'office et malgré leur volonté, à *donner ou à conserver à leurs constructions un certain aspect particulier*; par exemple, à bâtir en retrait sur la voie publique, à faire emploi de certains matériaux à l'exclusion des autres, à observer un caractère architectural ou certaines particularités d'ornementation déterminées, etc. Nous verrons qu'il peut, dans certains cas, y avoir lieu à leur profit à de certaines compensations pécuniaires (2). Notons

1914. — En Prusse, où la loi du 15 juillet 1907 permet à l'administration municipale de refuser l'autorisation si l'ouvrage projeté bouleverse grossièrement le caractère d'une rue ou d'une place. (*Ann. Lég. étr.*, 1908, p. 175). De même, lors de la destruction partielle de la ville de Dublin, la municipalité a été investie d'un pouvoir presque discrétionnaire dans l'appréciation du caractère esthétique de la reconstruction des maisons privées (loi du 22 déc. 1916, *Ann. Lég. étr.*, 1917-18, p. 7)...

(1) Il ne constitue, en effet, comme nous le verrons plus loin, qu'une simple extension de la notion de police (cf. ci-dessous, 2^e part., tit. I^{er}, ch. II, sect. III).

(2) La législation urbaine au Maroc permet d'imposer au propriétaire de véritables servitudes architecturales sans aucune indemnité. Cf. le décret du 16 avril 1914 précité.

d'ailleurs que de semblables résultats peuvent être obtenus par application de la législation relative aux monuments historiques ou aux sites et monuments naturels.

b) *Charges financières imposées aux municipalités.*

— L'exécution des grands travaux publics urbains et les indemnités à verser aux propriétaires expropriés constitue certainement pour les villes une lourde charge financière.

Il est donc nécessaire que soient étudiés les moyens propres à diminuer cette charge et à alléger d'autant les budgets municipaux.

D'une manière générale, il est certain que l'établissement d'un plan d'ensemble des mesures à prendre pour l'aménagement d'une ville peut procurer, par lui-même, de sérieuses économies : il permet de coordonner les différents travaux à exécuter et d'éviter beaucoup de dépenses inutiles ; de régulariser la situation financière, en répartissant d'une manière égale sur les divers exercices les dépenses à engager ; de prévoir et de préparer d'avance les mesures à prendre, par exemple par l'acquisition à l'amiable de terrains qu'il eût fallu plus tard exproprier moyennant de fortes indemnités.

Il serait peut-être possible, dans certains cas, de constituer un *service de l'aménagement urbain* doué d'une certaine individualité financière et auquel seraient affectées *certaines recettes*, comme le produit de taxes d'embellissement prélevées sur les habitants, de taxes de séjour prélevées sur les étrangers en résidence momentanée dans la ville ; chargé de

récupérer sur les propriétaires riverains des travaux publics les plus-values occasionnées par le voisinage de ces travaux (1).

L'amélioration de certaines procédures, comme la procédure d'expropriation, permet d'en réduire les frais : soit par une évaluation plus juste des indemnités à verser aux propriétaires, soit par une large compréhension des terrains à exproprier, permettant à l'administration d'acquérir les terrains avoisinant les travaux projetés et de les revendre ensuite en bénéficiant d'une plus-value; soit enfin par une répression de la spéculation foncière qui s'exerce toujours sur les propriétés urbaines, surtout quand elles sont menacées d'une expropriation prochaine. Cette répression peut être réalisée notamment par des servitudes frappant lesdits terrains dès l'établissement du plan, et par une préemption réservée à l'administration municipale, au cas d'aliénation de ces terrains.

Il faut remarquer qu'enfin l'amélioration générale de l'aménagement technique et esthétique d'une ville est, sans nul doute, une cause de prospérité pour elle, tant par le développement de sa population que par le séjour des étrangers. Il est possible que l'on récupère ainsi indirectement une certaine partie des sommes qu'on y aura consacrées. Au surplus,

(1) On pourra étudier à cet égard l'institution très intéressante de la commission métropolitaine des parcs, qui fonctionne au Canada, dans la province de Québec. Cette commission exécute un véritable programme d'embellissement et d'extension urbaine, à l'aide de ressources constituées par des emprunts et des contributions spéciales. (*Ann. Lég. étr.*, 1913, p. 543, et 1915, p. 517).

une certaine participation de l'Etat, soit régulière, soit exceptionnelle, aux charges par lui imposées aux municipalités peut, dans certains cas, être envisagée.

SECTION III

La législation urbaine en France

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons déjà dit sur les villes françaises du moyen âge ou du grand siècle, et nous prendrons la législation urbaine en France à l'époque où, au sortir de la Révolution et de l'Empire, sont déjà posées les bases essentielles du droit français moderne.

1^o *La législation primitive (1800-1850).* — La législation française de la première moitié du xix^e siècle se caractérise par un respect presque absolu du droit de propriété privée, tel qu'il est défini et organisé par le Code civil de 1804 : les autorités municipales n'ont aucun pouvoir sur les propriétaires et les constructeurs urbains qui leur soit donné directement dans un but d'embellissement. Leur action ne peut s'exercer que dans la limite du pouvoir de police du maire ou dans la mesure des pouvoirs spéciaux qui leur sont attribués dans un but général d'aménagement urbain.

1. — Les *pouvoirs généraux de police* des maires sont limités, d'une manière générale, par les lois concernant l'organisation municipale du maintien

de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques. C'est ainsi qu'ils peuvent réglementer la hauteur des constructions (1), interdire certains matériaux inflammables, ordonner la démolition des immeubles menaçant ruine. De même le décret-loi du 15 octobre 1810 organise la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres, qui tend à les écarter des agglomérations et des habitations privées; cette police a été réorganisée depuis lors par la loi du 19 décembre 1917.

La législation relative à l'*expropriation* (lois du 8 mars 1810; du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841) permet aux communes d'exproprier les propriétés privées dans le but d'exécuter un travail public, tel que percement ou redressement de rues ou de places; mais le périmètre des terrains à exproprier est limité strictement au travail à exécuter, et surtout la procédure d'expropriation est longue et très coûteuse.

Certaines charges sont imposées aux *propriétaires riverains des rues et places* des villes, dans l'intérêt de la voirie et de la conservation du domaine public urbain; elles n'ont pas en vue la beauté des villes. Notons cependant que la régularité des constructions élevées en bordure des voies publiques est assurée par la *police de l'alignement* (2) qui, dans les villes,

(1) Encore ce pouvoir ne leur a-t-il pas été reconnu sans discussion. Cf. ci-dessous, 2^e partie, tit. I^{er}, ch. II, sect. III.

(2) L'expression « police de l'alignement » étonnera peut-être un peu : nous nous expliquerons plus loin sur ce sujet. Cf. ci-dessous, 2^e part., ch. prélim., sect. III,

est confiée au maire et qui donne à celui-ci le pouvoir de délivrer des autorisations individuelles. Mais la seule condition exigée des constructeurs est de ne pas empiéter sur les terrains faisant partie du domaine public.

Des obligations spéciales peuvent être imposées, dans certains cas, aux propriétaires urbains, telle que de bâtir suivant certaines *prescriptions architecturales*. Mais ces obligations ne peuvent résulter que d'un contrat intervenu entre les parties et non d'un acte unilatéral d'autorité.

2. — Les pouvoirs confiés aux municipalités sont donc, à cette époque, très peu considérables; aucun d'entre eux ne vise spécialement l'esthétique des villes, et c'est *indirectement et comme par accident* que l'on arrive à obtenir des propriétaires urbains une certaine régularité, un certain ordre dans l'ensemble de leurs constructions.

De leur côté, les municipalités, par suite de l'apparition et du développement, à partir de 1830, des premières mesures de *décentralisation administrative*, deviennent elles-mêmes de plus en plus indépendantes; soumises, dès 1831, à une réélection périodique, elles sont de moins en moins soucieuses d'imposer à leurs administrés des charges nouvelles en entreprenant de vastes travaux d'aménagement urbain. En dehors du contrôle général auxquelles elles sont soumises vis-à-vis du pouvoir central, la seule obligation positive qui leur soit imposée est l'établissement d'un *plan d'alignement* général pour toutes les agglomérations bâties. Mais le but de ce plan est très modeste

et ne ressemble en rien à celui que poursuit un plan d'aménagement ou d'extension. Il concerne seulement la délimitation et les modifications à apporter au domaine public urbain. Il est à noter, d'autre part, que la fixation de ce plan comporte l'établissement de certaines charges vis-à-vis des propriétaires riverains, telles que la *servitude de reculement* ou l'*expropriation indirecte* qui frappent, suivant les cas, les terrains qui doivent être incorporés au domaine public par suite de la modification des voies existantes.

2^o *Les premières réformes (1850-1914).* — L'organisation que nous venons de décrire subsiste jusqu'à la guerre de 1914, tout au moins dans ses traits essentiels.

La loi du 5 avril 1884 maintient notamment les principes antérieurs sur les pouvoirs de police des maires et sur les plans d'alignement municipaux.

1. — C'est à cette époque cependant que se produit en France, et surtout à partir de 1870, l'essor extraordinaire de la population des villes. De 1892 à 1911, les populations de Nancy et de Paris passent respectivement de 52.000 à 119.000 et de 1.851.792 à 2.888.110 habitants. Nous avons déjà décrit (1) les résultats déplorable d'un pareil, développement qu'on n'a trop souvent pas su prévoir ni organiser. Cependant, dès le second Empire et avec l'arrivée

(1) V. ci-dessus, ch. prél., section I. — V. les statistiques du développement des villes françaises, dans le rapport déjà cité de M. Cornudet.

à la Préfecture de la Seine du baron Haussmann, des travaux importants sont entrepris (1), des réformes législatives sont réalisées. Mais les travaux du baron Haussmann ont moins en vue de réaliser de beaux ensembles urbains que d'ouvrir des brèches dans les foyers d'épidémie et de guerre civile; au reste, l'esthétique du temps est encore fort simpliste et se réduit au goût des lignes droites. De même, les réformes législatives opérées sont surtout des réformes de salubrité et d'hygiène et c'est à peine si l'on introduit, à la faveur de ces dispositions, quelques timides articles ayant principalement en vue l'esthétique urbaine.

2. — C'est la *loi du 13 avril 1850* qui organise une procédure tendant à l'assainissement et, le cas échéant, à l'expropriation des immeubles insalubres.

C'est le *décret-loi du 26 mars 1852*, relatif aux rues de Paris. Les principales dispositions sont : 1^o une extension du périmètre des expropriations aux parcelles non susceptibles de recevoir des constructions salubres; 2^o une modification des plans d'alignement qui, désormais, doivent comprendre le nivellement; 3^o le dépôt des plans et coupes imposés au constructeur préalablement à l'exécution de son travail, afin de permettre à l'administration municipale de s'assurer que ces plans sont conformes aux règlements établis en vue de l'hygiène et de la salubrité;

(1) Sur l'œuvre de Haussmann à Paris, v. Paul Léon : *Maisons et rues de Paris*, *Revue de Paris* du 15 août 1909, et André Hallays : *Haussmann et les travaux de Paris*, *Revue hebdomadaire*, 1910, t. II.

4^o l'obligation, pour les propriétaires, de nettoyer périodiquement la façade de leurs immeubles; 5^o l'intervention de décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, relativement à la hauteur des maisons, combles et lucarnes.

Ce décret-loi, applicable seulement aux rues de Paris, pouvait être, par la suite, étendu aux villes qui en feraient la demande; la plupart des villes françaises sont aujourd'hui régies par ces dispositions (1). Il présentait d'ailleurs une portée assez considérable, non pas du fait des obligations positives qu'il imposait aux propriétaires, mais par suite de l'autorisation préalable à laquelle il les soumettait dans l'exécution de leurs travaux, autorisation dont le refus pouvait être étendu par la suite à de multiples considérations d'hygiène ou d'esthétique.

Ces deux lois de 1850 et de 1852 ont constitué, pendant les cinquante ans qui suivirent, les seules modifications au régime juridique antérieur. C'est sous l'empire de leurs dispositions que furent exécutés à Paris les travaux d'Hausmann et d'Alphand, qui furent imités du reste dans de nombreuses villes

(1) Les dispositions du décret-loi de 1852 ont été étendues aux villes de province en tout ou en partie : c'est ainsi que l'article 5 dudit décret, concernant le nettoyage et le grattage des façades, n'est pas applicable à la ville de Nancy qui, du reste, a réclamé cette application, (délibération du conseil municipal du 2 déc. 1921).

Ajoutons que la loi du 31 mars 1922, portant fixation définitive de la législation sur les loyers, a suspendu l'application du même article 5 pendant un délai de deux ans, jusqu'au 31 décembre 1924. Ce délai a été prorogé par la loi du 29 déc. 1923, art. 1^{er}, § 2, jusqu'au 1^{er} janvier 1926.

de province, et que furent rendus successivement les décrets de 1859, 1884 et 1902, sur la hauteur des maisons à Paris et les saillies autorisées sur la voie publique.

3. — Une nouvelle période législative s'ouvre au début du siècle nouveau; elle se caractérise par deux traits principaux: protection de la santé publique, modification du décret de 1852 dans un but d'ordre nettement esthétique.

1^o La *protection de la santé publique* est réorganisée par la loi du 15 février 1902. Cette loi oblige les maires de toutes les communes à déterminer, sous forme de *règlement sanitaire*, certaines prescriptions concernant la salubrité des maisons et des voies privées. Elle réorganise la procédure établie par la loi de 1850, relativement aux immeubles insalubres. Elle étend à toutes les communes de plus de vingt mille habitants le régime des autorisations de bâtir. Elle est suivie de la loi du 22 juillet 1912, relative à l'assainissement des voies privées et de la loi du 17 juin 1915, qui donne aux communes le droit d'acquérir, par expropriation, les immeubles ou quartiers reconnus insalubres.

2^o Le décret-loi du 26 mars 1852 a été successivement modifié par trois lois postérieures:

La *loi de finances du 13 juillet 1911*, art. 118, donne au maire le pouvoir de refuser l'autorisation de construire, dans l'intérêt de la *conservation des perspectives monumentales et des sites*.

La *loi du 10 avril 1912* étend le périmètre des expropriations pour les modifications apportées aux

rues de Paris (et des villes soumises au décret-loi de 1852), aux parties restantes qui ne sont pas d'une étendue ou d'une forme telle qu'on y puisse élever des constructions *en rapport avec l'esthétique de la voie*.

Signalons enfin la *loi du 31 décembre 1917* empiétant légèrement sur la période postérieure. Cette loi donne suivant les cas, au Conseil de préfecture ou au Tribunal de simple police, le pouvoir d'ordonner, sur la demande du préfet, la *discontinuation des travaux* qui ne seraient pas conformes aux dispositions réglementaires d'hygiène, de sécurité ou d'esthétique.

3° Accessoirement, par rapport à ces dispositions essentielles, mais intéressante aussi parce qu'elle est dictée également en partie par des préoccupations d'urbanisme, la *législation des habitations à bon marché*, inaugurée par la loi Siegfried du 30 novembre 1894, les lois du 12 avril 1906 et du 23 décembre 1912. Ses principaux objets sont : la constitution de sociétés privées ou d'offices publics de crédit immobilier et d'habitations à bon marché avec l'aide financière de l'Etat, des départements, des communes; l'institution de comités de patronage; la construction directe de logements par les communes; les exemptions fiscales en faveur des sociétés ou des immeubles eux-mêmes; des règles spéciales à ces immeubles en matière d'indivision. Cette législation a été récemment modifiée par la *loi du 5 décembre 1922*.

4° Notons de même la législation relative aux *stations hydrominérales, climatiques et de tourisme*

(lois du 13 avril 1910 et du 24 septembre 1919), dont le but est de favoriser les travaux d'embellissement de ces stations par l'*expropriation*, la perception de *taxes de séjour* sur les étrangers et la création d'organismes techniques appelés *Chambres d'industrie*.

4. — Ainsi nous sommes, dès 1914, en présence d'une importante législation urbaine, dont un des principaux traits est d'accroître, dans des proportions notables, les pouvoirs des municipalités vis-à-vis des propriétaires et des constructeurs; on peut juger de l'utilité de cette législation par les progrès qu'elle a permis de réaliser dès avant la guerre, et ceux qu'aujourd'hui encore elle est capable de produire. Ces pouvoirs étaient-ils suffisants? Nous ne le pensons pas; mais il était impossible de les étendre davantage, attendu qu'à cette époque il n'existait pas de contrôle sérieux de l'aménagement urbain; il eût fallu être sûr que les municipalités en useraient suivant des conceptions d'ensemble et des vues larges et désintéressées. Un pareil résultat ne pouvait être obtenu qu'avec une législation complète sur les plans d'extension et d'aménagement des villes; cette législation, déjà en préparation avant la guerre, fut reprise au cours des hostilités et enfin adoptée le 14 mars 1919.

3° *La législation moderne des plans d'extension.* — La loi française du 14 mars 1919 est la dernière venue d'une longue série de lois sur l'extension des villes, dont se sont vus doter l'un après l'autre la plupart des Etats étrangers; nous en avons cité précédemment, à titre d'exemple, les dispositions

les plus intéressantes; qu'il nous suffise donc de dire que, dans beaucoup de pays, comme l'Angleterre, l'Allemagne, la Suède, l'aménagement et l'embellissement des villes font l'objet des préoccupations constantes des administrations, des particuliers et des associations privées, ainsi qu'on en peut juger par les expositions et les congrès périodiques. C'est ainsi que la Suède possède une loi sur l'extension des villes depuis 1874, la Prusse depuis 1875; c'est la Hollande en 1901, l'Angleterre en 1909; de nombreux cantons suisses, des Etats américains ou canadiens ont pris également des dispositions à cet égard; c'est enfin le Maroc, qui nous offre une législation très complète et très intéressante avec le dahir du 16 avril 1914 (1).

a) *La préparation législative.* — 1. — La France se devait de ne pas rester en arrière et de réaliser à son tour cette œuvre indispensable; et, pour être venue la dernière dans cette loi, elle n'a pas eu la carrière la moins brillante. De nombreux écrivains

(1) C'est à dessein que nous n'avons pas donné en cette matière, à l'étude de la législation étrangère, une ampleur comparable à celle de l'exposé que nous en avons fait au chapitre des monuments historiques (ci-dessus, 1^{er} partie, ch. 1^{er}, sect. III). Il est impossible de faire une étude utile et précise de la législation urbaine d'un pays sans faire une véritable monographie du caractère et des conditions particulières de développement urbain. Nous avons donc préféré condenser tous les projets législatifs réalisés dans les principaux pays dans une même étude (v. la section II de ce chapitre : le progrès des idées en matière d'esthétique urbaine), en nous contentant d'illustrer les idées générales que nous exposons par quelques exemples. Au surplus, on trouvera une étude générale de la législation étrangère, relativement aux plans d'extension, dans la thèse de M. G. Marot : *La Loi du 14 mars 1919*, etc., Poitiers 1923, p. 59 et su. iv.

ou artistes, des ingénieurs et architectes se sont spécialisés dans l'étude des principales questions urbaines, et plusieurs d'entre eux se sont acquis à l'étranger une réputation méritée par leurs travaux. De nombreuses associations privées (1) tiennent des réunions et publient des revues, se chargent même de l'exécution des plans d'extension des villes : tels le Musée social, l'Association des cités-jardins, l'Association des architectes urbanistes ; à leur action s'est jointe celle de l'Institut d'économie urbaine, créé dernièrement par la ville de Paris et dont nous ne pouvons manquer de signaler les travaux déjà appréciables (2).

2. — Dès 1909 (3) apparaît une première proposition de loi sur l'extension des villes, due à l'initiative de M. Charles Beauquier. Elle est suivie de deux autres propositions, l'une de M. Siegfried en 1912,

(1) V. G. Hottenger : *La Reconstruction des Villes et la Question urbaine*, p. 177 et suiv.

(2) Citons enfin l'exposition de la Cité moderne, organisée à Nancy du 4 au 17 mai 1913 par la Chambre de commerce de Nancy et la Société industrielle de l'Est. On trouvera le compte rendu fort intéressant de cette exposition dans le *Bulletin* de la Chambre de commerce de Nancy et de l'Office économique de Meurthe-et-Moselle, juillet-août 1913.

(3) Sur les travaux préparatoires de la loi du 14 mars 1919, v. Guy Boivin : *Etude juridique de l'urbanisme*. Thèse Paris 1918. — V. également le *Recueil Dalloz*, 1922, 4, 208. — On consulte principalement les rapports de M. le député Cornudet, du 5 juin 1913 (*J. O.*, Doc. parl., Ch., 1913, ann. n° 2813) ; du 4 mars et du 29 avril 1915 (*ibid.*, 1915, ann. nos 699 et 868) ; la discussion à la Chambre des Députés (séances du 28 mai et du 1^{er} juin 1915. *J. off.*, déb. parl., Ch., 1915, p. 782 et 803) ; le rapport de M. le sénateur Magny, du 29 mars 1918 (*J. off.*, Doc. parl., Sénat, 1918, ann. n° 140), et la discussion au Sénat (séance du 27 déc. 1918, *J. off.*, déb. parl. Sénat, 1918, p. 875).

l'autre de M. Amédée Chenal, en 1913. Elles sont l'objet d'un même rapport dû à M. le député Cornudet, le 5 juin 1913, et qui réunit en un seul texte les dispositions contenues dans ces trois propositions.

En même temps on se préoccupe de la question de l'expropriation, qui est liée étroitement à celle de l'extension des villes. Il s'agit de rendre plus compréhensives les conditions établies par la loi de 1841 et d'en améliorer la procédure. Un projet de loi est déposé en ce sens à la Chambre : une partie de ce projet est adoptée le 21 avril 1914. Le reste du projet est repris et déposé au Sénat le 29 avril 1915 : il s'agit d'établir dans notre législation le principe de l'expropriation par zone.

3. — Cependant, depuis le mois d'août 1914, la plus terrible guerre que le monde eût jamais vue ravageait notre sol de France ; il n'en fallait pas attendre la fin pour penser à la reconstruction de nos villes et de nos villages détruits (1) et pour organiser cette reconstruction d'après les principes les plus modernes de l'hygiène ou de l'esthétique. Dès le 27 septembre 1915, deux circulaires du ministre de l'Intérieur, envoyées dans les pays reconquis, prescrivaient aux communes dévastées de préparer,

(1) Agache, Auburtin, Redont : *Comment reconstruire nos Cités détruites*. — Auburtin et Blanchard : *Le Cité de demain dans les Régions dévastées*. — Rosenthal : *Villes et Villages français d'après guerre*. — La reconstruction des villes détruites a fait l'objet d'une *Exposition de la cité reconstituée*, organisée à Paris, de mai à juillet 1916, par la Société la Renaissance des cités, et où de nombreuses conférences furent données par des techniciens et spécialistes des questions urbaines.

en attendant le vote de la loi, et d'établir des plans d'aménagement et des règlements sanitaires. Cependant la Chambre des Députés reprenait le projet en cours et deux nouveaux rapports de M. Cornudet (4 mars et 29 avril 1915) rendaient le projet applicable à toutes les communes faisant partie des régions dévastées, avec une procédure réduite. Le projet ainsi transformé était adopté par la Chambre après une longue discussion, le 20 mai et le 1^{er} juin 1915, et des modifications importantes.

Le Sénat mit un certain retard à voter le projet déjà voté par la Chambre, si bien que celle-ci dut émettre un vœu le 14 mars 1918, afin de stimuler son activité. Le rapport fut déposé au nom de la commission du Sénat par M. Magny, le 29 mars; il apportait au texte déjà adopté par la Chambre quelques modifications peu importantes. Adopté tel quel par le Sénat le 27 décembre 1918, il fut enfin voté définitivement par la Chambre des Députés le 26 février 1919 et promulgué le 14 mars.

b) *La loi du 14 mars 1919 et la réforme de l'expropriation.* — 1. — Le législateur avait parfaitement compris que, avant de doter nos villes de plans d'extension, il fallait les munir d'une arme plus perfectionnée que celle qui leur avait été donnée par la loi de 1841. Cette réforme a été opérée par trois textes successifs :

1^o La loi du 21 avril 1914 a eu pour but d'améliorer la procédure de l'expropriation, dans le but principal de réduire le chiffre de l'indemnité accordée au propriétaire, chiffre qui était évalué par le jury d'une

façon souvent exagérée. Elle donne, à cet effet, la présidence du jury à un magistrat directeur et impose au jury l'obligation de statuer par une disposition distincte, sur un préjudice purement éventuel (1).

2° La loi du 6 novembre 1918 introduit dans notre droit le principe de l'expropriation par zone, destiné à faire produire son plein rendement au travail public envisagé, et elle organise la récupération des plus-values, jusqu'alors très imparfaitement réglée par la loi du 16 septembre 1807.

3° Enfin la loi du 17 juillet 1921 a pour but essentiel d'introduire le principe de l'expropriation conditionnelle.

Parallèlement à cette législation, la loi du 31 octobre 1919 autorisait les communes à acheter des terrains, pour les revendre ensuite sous certaines conditions. La loi du 4 mars 1919 organisait le remembrement des propriétés foncières dans les régions dévastées, et la loi du 27 juillet 1921 facilitait, dans les régions dévastées, l'acquisition par les communes des immeubles compris dans les plans d'alignement.

2. — Ceci posé, il importe que nous décrivions en quelques mots la loi du 14 mars 1919 :

Cette loi institue deux procédures distinctes : l'une applicable aux villes de 10.000 habitants et plus ou à certaines localités désignées par leur développement rapide ou leur importance artistique; l'autre appli-

(1) Nous n'entrons pas dans plus de détails sur l'évolution générale de l'expropriation, dont l'importance déborde nettement le cadre de cette étude. — Cf. ci-dessous, 2^e partie, tit. 1^{er}, ch. II, sect. I, et les ouvrages cités en note.

cable à toutes les agglomérations totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre ou d'un cataclysme quelconque.

Dans le premier cas, un *plan* est établi, indiquant les principales modifications à apporter dans le réseau de rues, places publiques, espaces libres, et dans l'emplacement des monuments publics, et un *programme* des obligations hygiéniques ou esthétiques applicables aux particuliers. Ce plan, établi dans le délai de trois ans par le soin des services municipaux, avec le concours d'un homme de l'art, adopté après enquête par la municipalité, doit être transmis au ministre de l'Intérieur et déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. De même, les particuliers ou les groupements privés qui entreprennent le *lotissement* d'un terrain et la construction d'un groupe d'habitations, doivent établir un plan qui est approuvé, après enquête, par arrêté préfectoral. Ces plans, une fois définitifs, entraînent pour les propriétaires des terrains englobés par ces plans l'obligation d'obtenir un permis de construire avant d'édifier toute construction nouvelle et de respecter les alignements fixés; de plus, ils ne peuvent être librement modifiés par les conseils municipaux, d'où il suit que la succession des conseils municipaux, réélus tous les quatre ans, ne les dispense point de se solidariser entre eux et de poursuivre la réalisation d'une même œuvre; on n'assistera point ainsi au désordre et à l'incohérence qui résulte d'une gestion fragmentaire et périodiquement bouleversée des affaires de la commune, chaque conseil ayant à

cœur de trancher sur le programme suivi par ses prédécesseurs.

Dans le second cas, il est établi un plan d'alignement et de nivellement, ainsi qu'un projet sommaire d'aménagement et d'extension, par les soins de la commune, dans le délai de trois mois, et aucune construction définitive ne peut être édiflée avant que le plan d'alignement n'ait été approuvé par arrêté préfectoral.

Il est constitué des *commissions départementales* et une *commission supérieure d'extension des villes*, dont le rôle est de fournir aux municipalités les règles générales à suivre et les documents nécessaires pour l'établissement des plans, ainsi que de donner leur avis sur les projets une fois établis.

Ajoutons enfin qu'une *circulaire* et une *instruction* du ministre de l'Intérieur, en date du 5 mars 1920, ont tracé aux municipalités quelques directives en vue de l'accomplissement des nouvelles obligations qui leur étaient imposées.

3. — Il n'est pas possible de porter dès à présent un *jugement définitif* sur l'œuvre du législateur de 1919. Cette loi a pour but, en effet, d'instaurer un régime entièrement nouveau qui apporte des solutions différentes à une foule de problèmes dont chacun d'eux est fort complexe; c'eût été, de la part des auteurs des divers projets ou propositions dont la fusion a pu former le texte définitif, une grosse erreur que de déterminer d'emblée et par le détail, toutes les solutions à prendre: leur tâche n'a donc pu consister que dans la fixation de certaines direc-

tives générales dont, par la suite, on pourrait tirer les conséquences telles que l'expérience les aurait suggérées. La loi du 14 mars 1919 a donc été forcément une « *loi d'intention* », plutôt que de réalisation immédiate.

Néanmoins, il est possible, d'ores et déjà, de se rendre compte des résultats qu'elle est en mesure de produire. Ce bilan a été dressé lors du Congrès international d'urbanisme et d'hygiène municipale, tenu à Strasbourg en 1923 (1). A cette date, trente-six projets avaient été présentés et soumis à l'examen de la Commission supérieure d'extension des villes. Vingt et un étaient relatifs à des villes dévastées (sur ce nombre, huit ont été déclarés d'utilité publique); quinze relatifs à des stations balnéaires ou touristiques. D'autres projets ont été présentés depuis lors. De l'examen de ces projets, il a été possible de tirer des suggestions intéressantes et de se faire une idée des principales modifications à apporter à la loi existante; plusieurs de ces modifications sont déjà entrées en vigueur sous forme législative.

c) *La réforme de la loi du 14 mars 1919.* — Les modifications susceptibles d'être apportées à la loi de 1919 ont été suggérées en grand nombre depuis sa promulgation tant au cours du Congrès de Strasbourg que par les associations de techniciens et d'urbanistes — en particulier le Musée social — et que par les divers intéressés : conseils généraux et municipaux,

(1) Cf. les rapports présentés à ce Congrès dans l'ouvrage déjà cité : *Où en est l'Urbanisme en France et à l'Etranger*.

Association des maires de France, associations et syndicats de propriétaires et d'acquéreurs de terrains, etc. Plusieurs de ces suggestions ont été retenues dans divers projets et propositions de lois, dont deux sont aujourd'hui entrés en vigueur.

1. — Dès l'année 1922, deux projets de loi et une proposition nouvelle étaient déposés sur le bureau de la Chambre. La proposition de loi, émanant de M. Siegfried ainsi que de plusieurs de ses collègues, tendait, ainsi que l'un des projets présenté par le Gouvernement, à apporter certaines modifications générales à la loi de 1919. De ces projets, un article fut détaché, qui est devenu la *loi du 3 décembre 1923*. Un texte unique fut ensuite rédigé pour l'ensemble des réformes proposées et présenté par M. Cornudet, au nom de la commission d'administration générale de la Chambre, le 20 mars 1923; de nouvelles suggestions ayant été présentées et des amendements ayant été proposés depuis lors, un nouveau texte fut rédigé et présenté par M. Pierre Dormoy, successeur de M. Cornudet comme rapporteur de la même commission. Ce texte a, depuis lors, été voté et adopté tel quel par la Chambre et le Sénat; il est devenu la *loi du 19 juillet 1924*. (1)

Le deuxième projet, présenté par le Gouvernement et tendant à modifier la procédure relative aux agglomérations des régions dévastées, est encore en suspens à l'heure actuelle.

(1) V. le rapport de M. Dormoy, du 7 mars 1924 (*J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1924, n° 7250).

2. — Les dispositions contenues dans ces divers textes peuvent être rangées en deux catégories :

1^o Les premières visent à modifier et à compléter les *organismes* et les *procédures* destinés à la mise en œuvre des prescriptions contenues dans la loi du 14 mars 1919. Sur ce point, l'œuvre du législateur a été respectée dans ses grandes lignes.

La loi du 3 décembre 1923 a prorogé d'une nouvelle période de trois ans le délai imparti aux municipalités pour l'établissement du plan d'extension.

La loi du 19 juillet 1924 a introduit certaines modifications dans la détermination des communes tenues d'élaborer un plan, dans la composition des commissions départementales et supérieures d'extension des villes, dans la réunion des conférences inter-départementales, etc.

Enfin, le projet de loi relatif à la déclaration d'utilité publique des projets d'aménagement des agglomérations des régions dévastées a pour but de simplifier la procédure applicable à ces agglomérations, en modifiant provisoirement la législation sur l'alignement. Des complications et des retards se produisaient en effet, par suite de la combinaison qui était opérée entre la procédure du plan d'alignement et la procédure du plan d'extension. Le projet ci-dessus a pour but de remédier à ces complications et à ces retards (1).

(1) V. le texte de ce projet au *Journal off.*, Doc. parl., Chambre, annexe n° 4888, à la séance du 12 oct. 1922. — V. aussi, sur cette question, le rapport présenté par M. Remaury au Congrès de Strasbourg.

2^o Une seconde catégorie de ces nouvelles dispositions comprend toutes celles qui modifient ou complètent le contenu même ou la sanction des droits et obligations créés par la loi du 14 mars 1919 au profit ou à la charge des municipalités et des particuliers.

Le but du législateur de 1919 avait été double :

1^o Obliger les municipalités à dresser un plan d'aménagement des villes et à réaliser les travaux prévus par ce plan;

2^o Obliger les particuliers ou sociétés privées, qui entreprennent le lotissement d'un terrain, à accomplir ce lotissement suivant un plan conforme aux prescriptions essentielles de viabilité et d'esthétique.

Or, ni l'une ni l'autre de ces obligations ne pouvait être pratiquement exécutée.

3. — Il y avait lieu de craindre tout d'abord que le plan d'extension municipal ne pût être réalisé par suite des frais énormes d'expropriation qu'il eût pu entraîner; les terrains privés à englober dans les futurs travaux municipaux, tel que création de rues ou de places nouvelles, n'étaient frappés d'aucune servitude qui pût pratiquement restreindre la liberté des propriétaires(1). La loi du 14 mars 1919 soumettait bien les terrains visés à l'obligation du permis de construire dès que le plan avait reçu la déclaration d'utilité publique. Mais le plan d'extension était

(1) V. le rapport présenté au Congrès de Strasbourg par M. François Latour, sur les modifications à apporter à la loi de 1919 afin d'enrayer la spéculation foncière. — V. aussi le rapport de M. le député Dormoy, précité.

rendu public longtemps avant cette déclaration, du fait de l'enquête de *commodo* et *incommodo* qui devait précéder l'adoption du plan par le conseil municipal; pendant ce temps, la liberté des propriétaires restait entière. Et, du reste, la déclaration d'utilité publique une fois obtenue, l'obligation de requérir le permis de construire pouvait être purement platonique; pour qu'elle fût efficace, il aurait fallu que le propriétaire fût obligé, pour construire, de respecter les nouveaux alignements projetés. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat, de plus en plus restrictive en matière d'alignement, donnait à craindre que le propriétaire ne fût, en réalité, grevé d'aucune obligation réelle (1).

La loi du 19 juillet 1924 a pour objet de remédier à cet inconvénient: les propriétés seront grevées d'une servitude d'alignement dès la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique, qu'il s'agisse ou non de voies déjà existantes et à modifier ou de voies et places publiques simplement projetées; en ce qui concerne les voies simplement en projet, la servi-

(1) On verra plus loin que les effets produits par les plans d'alignement, relativement aux voies urbaines (expropriation indirecte et servitude de reculement) et qui ont pour effet d'empêcher le propriétaire de terrains englobés dans ces plans de construire ou même de réparer les constructions déjà existantes, sont restreints par la jurisprudence du Conseil d'Etat, aux cas où il s'agit de simples modifications de détail au tracé déjà existant. Dans tous les autres cas, le propriétaire est libre de construire et de réparer, ce qui tend à donner ainsi une valeur parfois considérable aux terrains à exproprier, les propriétaires se hâtant de procéder à ces travaux d'embellissement dans le but d'augmenter l'indemnité qui doit leur être allouée. (Cf. ci-dessous, 2^e partie, tit. I, ch. II, sect. I).

tude n'existe que dans le cas où la commune est en mesure de les réaliser dans le délai de quinze ans, s'il s'agit d'immeubles situés à l'intérieur de l'agglomération; s'il s'agit de terrains nus situés à l'extérieur de l'agglomération, la servitude les grève sans réserve pendant trente ans.

D'autre part, la loi du 14 mars 1919 avait négligé de sanctionner les obligations créées à la charge des particuliers par l'établissement du plan d'extension; la loi du 19 juillet 1924, art. 7, édicte les peines applicables aux contraventions d'alignement.

4. — Enfin la loi du 14 mars 1919, en obligeant les particuliers ou sociétés privées entreprenant un lotissement (1) à établir et à exécuter un plan d'aménagement, avait négligé de sanctionner efficacement cette obligation, de sorte que, pratiquement, la liberté des lotisseurs restait absolue, ou du moins n'était réglée que par les prescriptions déjà existantes de la loi du 22 juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées. Sur ce point, les abus étaient tels que des mesures énergiques et rapides s'imposaient. Il a donc fallu prendre les mesures nécessaires, afin de réaliser les conditions suivantes :

Rendre effectif le dépôt à la mairie du plan de lotissement;

Déterminer les droits de la municipalité et des autres autorités administratives, en ce qui concerne l'application et la rectification des plans déposés;

(1) V. le rapport présenté au Congrès de Strasbourg par M. Achille Lorin : Les lotissements et la loi, et le rapport précité de M. Dormoy à la Chambre des Députés.

Prendre les mesures nécessaires pour que les acquéreurs de terrains soient au courant des obligations assumées par les entrepreneurs;

Assurer la réalisation des travaux prévus;

Sanctionner énergiquement les contraventions à ces prescriptions.

5. — Nous étudierons plus loin les dispositions par lesquelles la loi du 19 juillet 1924 a réalisé le but qu'elle poursuivait.

Constatons simplement que sur bien des points les réformes réalisées ou projetées augmentent de beaucoup la valeur pratique et l'efficacité de la loi du 14 mars 1919. Peut-être y aura-t-il lieu, plus tard, de modifier et de compléter sur d'autres points les dispositions qui se révéleront insuffisantes; il serait peut-être utile, notamment, d'armer les municipalités d'une façon plus efficace encore contre la spéculation foncière. Ici encore, la jurisprudence du Conseil d'Etat, restrictive des pouvoirs accordés aux administrations et protectrice des droits des particuliers, peut faire craindre que l'on soit actuellement incapable d'enrayer la spéculation foncière. En Allemagne, les villes pratiquent une politique foncière très hardie et font l'acquisition de terrains parfois considérables. La question fut agitée en France lors des travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1924. Mais, à cette époque, le législateur français s'est tenu dans l'expectative. La réforme récente de l'expropriation, et la loi du 31 mars 1919, qui permet aux communes d'acheter et de revendre des terrains,

n'ont pas pu produire encore tous leurs effets. Il convient de se réserver et d'en attendre les résultats.

4^o *Conclusions.* — Un rapide examen de la législation relative à nos monuments historiques et à nos paysages, à nos villes et à nos campagnes, ainsi que des principaux faits qui en ont précédé et déterminé l'apparition, nous a pleinement mis en lumière le triple rôle qu'a voulu jouer le législateur dans la vie artistique de notre pays : conserver le passé, organiser le présent, préparer l'avenir.

La conservation de nos monuments historiques et de nos paysages célèbres — le passé — est un fait aujourd'hui acquis ou peu s'en faut.

L'organisation et l'embellissement de nos villes actuelles — le présent — est, d'ores et déjà, en bonne voie de réalisation.

Que sera plus tard l'extension et le développement artistique de notre civilisation française, dans nos villes et dans nos campagnes ? Des plans grandioses nous montrent un magnifique développement de Paris et de nos grandes villes, dans un avenir prochain (1).

Des anticipations plus lointaines et plus hypothétiques encore essaient de nous décrire les villes futures et les cités de demain (2).

(1) V., par ex., l'étude publiée par M. Rosenthal sur « L'avenir de Paris, » dans la *Revue de l'Alliance française*, 15 octobre 1923, p. 205 à 217.

(2) Cf. H.-G. Wells : *Anticipations*. — Ebenage Howard : *La Cité de demain* (Ebenage Howard est le pionnier de la cité jardin), et les rapports publiés au Congrès de Strasbourg de 1923.

Gardons-nous des châteaux en Espagne et des fantaisies de l'imagination... Restons dans le domaine des réalisations immédiates et, au lieu de nous épuiser vainement à chercher ce que sera l'aspect d'un monde où nous ne serons plus, souvenons-nous que le développement de l'art et des richesses artistiques de la France est directement en fonction de la prospérité nationale; travaillons donc efficacement à augmenter cette prospérité et à l'assurer contre les menaces toujours pressantes de ses ennemis de l'intérieur ou de l'extérieur.

DEUXIÈME PARTIE

TECHNIQUE JURIDIQUE

1. — Rappelons brièvement, avant de nous engager dans de nouveaux développements, les idées essentielles qui ont formé le thème de la première partie de cet ouvrage et sur lesquelles nous devons baser nos discussions ultérieures :

Nous sommes partis des deux principes suivants : d'une part, la protection des intérêts de l'art, qui est en liaison intime avec celle des grands intérêts généraux du pays ; d'autre part, le respect des droits et de la liberté de chacun, conformément à un certain idéal de justice. Nous avons admis que la conciliation de ces deux prémisses, en apparence si contradictoires, n'avait pu être réalisée en fait que par l'intervention d'organismes administratifs chargés, par une bonne gestion de leurs services et par des moyens de contrainte appropriés, de coordonner et de compléter l'action des libres initiatives privées.

Nous croyons avoir ainsi dégagé et mis en lumière les données essentielles de la matière qui fait l'objet de cette étude ; nous avons accompli ce travail en

nous plaçant successivement à un point de vue théorique, normatif et idéaliste, puis à un point de vue historique, positif et réaliste.

2. — Notre tâche sera désormais de montrer comment ces données elles-mêmes ont pu recevoir une forme technique, qui les rend susceptibles d'une mise en œuvre pratique, aussi bien dans les dispositions générales, législatives et réglementaires qui les concernent, que dans les solutions particulières de la jurisprudence; nous essaierons de déterminer avec précision les constructions juridiques par lesquelles on peut s'efforcer de rendre compte de ces dispositions et de ces solutions, et de montrer que, par ailleurs, ces constructions ne constituent que des applications particulières des principes et des procédés généraux du droit public et administratif.

Ce double but pouvait nous conduire à adopter deux méthodes d'exposition, fort différentes l'une de l'autre :

Nous pouvions aborder notre sujet par le commentaire proprement dit des lois et de la jurisprudence, et remonter ensuite aux constructions juridiques ainsi qu'aux principes généraux du droit dont ces dispositions et solutions particulières ne constituent que l'application : c'eût été adopter une méthode d'allure expérimentale et scientifique; elle avait, par contre, le défaut de se prêter difficilement à des développements clairs et bien ordonnés. Aussi avons-nous préféré adopter un plan différent : nous consacrerons donc un chapitre préliminaire à l'exposé des principes généraux qui dominent toute cette matière,

et nous étudierons ensuite, dans les deux titres suivants, les applications particulièrement importantes de ces principes aux régimes juridiques de l'esthétique urbaine et de la protection des monuments historiques et des sites.

3. — On nous fera peut-être le reproche de sacrifier la vérité à la clarté, d'exposer complaisamment un système juridique artificiel, construit *a priori*, et de l'appliquer par la suite, tant bien que mal, à des solutions qui, au fond, répugneraient aux conséquences logiques de ce système. Mais toute autre, en réalité, a été notre intention. Le plan que nous adoptons n'a pour nous que la valeur d'un procédé d'exposition, et nous n'avons nullement voulu construire un système juridique à la façon d'une déduction géométrique; les théories générales par lesquelles nous nous proposons d'entrer dans cette étude sont le résultat d'une longue série de recherches de détail. Nous espérons, par ailleurs, que les idées essentielles auxquelles ces recherches ont abouti seront assez souples pour embrasser toutes les solutions du droit positif; assez simples aussi pour en donner une explication claire et nette; il y a là évidemment deux exigences qui semblent contradictoires et entre lesquelles il est difficile de ne pas choisir: nous ne voudrions pas qu'on pût nous accuser d'avoir sacrifié l'une à l'autre (1).

(1) Nous ne nous dissimulons pas que nous touchons, au cours de ces quelques pages d'introduction, à des questions essentielles de la philosophie ou de la méthodologie générale du droit: distinction de la science et de la technique, du donné et du construit;

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'ORGANISATION RATIONNELLE DES INTÉRÊTS ARTISTIQUES ET LES NOTIONS JURIDIQUES DE PROPRIÉTÉ, DE DOMANIALITÉ ET DE POLICE.

Il n'est pas douteux, certes, que la nécessité d'organiser la protection des intérêts artistiques du pays d'une façon rationnelle et conforme aux besoins nouveaux qui se sont manifestés au cours du XIX^e siècle, n'ait eu pour conséquence d'amener une transformation profonde du système juridique individualiste, tel qu'il résultait des principes de 1789 et de la codification napoléonienne; mais faut-il en conclure qu'il y a lieu, dès lors, de jeter par dessus bord, si l'on nous permet l'expression, des formules

rôles respectifs de la déduction et de l'induction; rapports de la spéculation juridique pure avec le commentaire des textes; nous aurons de même, au cours du chapitre qui suit, à émettre quelques idées sur les théories juridiques fondamentales: nature de la propriété, de la domanialité publique, de la police. Nous nous excusons d'avoir ainsi à insister sur des notions très générales et dont la portée dépasse sans aucun doute le cadre de cette étude; mais ce sont aussi des notions dont le fondement et la nature sont encore très discutés aujourd'hui; il était donc nécessaire que nous précisions notre point de vue, afin de présenter une théorie ferme, claire et bien coordonnée de la protection juridique des intérêts de l'art; et, par ailleurs, si notre expérience personnelle de la matière juridique, qui fait l'objet de cette étude, nous a permis de vérifier, en ce qui nous concerne, le bien fondé de telle ou telle hypothèse, on voudra bien admettre que ce sont là *de simples suggestions*, qui ressortent de quelques observations très limitées, et qui ne nous ont été inspirées par aucun parti-pris méthodologique ou juridique.

vieillies et incompatibles avec les idées et les faits actuels, pour construire un droit nouveau sur des bases radicalement différentes, voire même opposées? Nous ne le croyons pas, et, après mûre réflexion, il nous a semblé qu'il n'était pas impossible de tenter une adaptation des notions juridiques traditionnelles aux exigences de la pensée et de la vie moderne, spécialement au point de vue artistique. Le présent chapitre a pour but de rassembler, dans une sorte de synthèse, les traits généraux d'après lesquels peut se concevoir, à notre sens, cette adaptation; c'est ce que nous tenterons de réaliser au cours des trois sections suivantes:

1^o L'esthétique de l'art et l'évolution générale de la notion de propriété;

2^o L'étendue et les caractères distinctifs des pouvoirs administratifs, en matière de domanialité et de police;

3^o L'intervention administrative en matière artistique et la combinaison pratique du pouvoir domanial et du pouvoir de police.

SECTION I

L'esthétique de l'art et l'évolution générale de la notion de propriété (1)

L'utilisation par l'homme des biens dont il dispose en vue de réaliser des buts d'ordre esthétique, se place

(1) On se reportera surtout aux ouvrages suivants: Hauriou: *Princ. de Droit publ.*, 2^e éd., 1916. — Duguit: *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e éd., publiée à partir de l'année 1921. V. spécialement le tome III.

au point de vue juridique sur la limite qui sépare deux notions en elles-mêmes fort différentes : la propriété matérielle ou corporelle et la propriété intellectuelle ou idéale.

1. — La propriété individuelle est le régime juridique normal de l'utilisation par l'homme des biens matériels : elle est, dans son essence, un *droit de caractère exclusif et privatif*. En effet, il est nécessaire que, en définitive, soient répartis entre les hommes les biens qui doivent être affectés à la consommation personnelle de chacun. Et si la consommation des choses matérielles exige une certaine séparation entre des intérêts individuels distincts et la répartition des biens entre ces divers intérêts individuels, la production de ces mêmes biens exige, elle aussi, la *constitution d'entreprises distinctes*, poursuivant chacune un but propre, disposant librement des ressources matérielles nécessaires à la réalisation de ces buts, supportant les pertes et bénéficiant des profits qui résultent de sa bonne ou de sa mauvaise gestion.

Au contraire, le régime normal d'utilisation des biens d'ordre intellectuel, c'est-à-dire des idées, des conceptions artistiques, est essentiellement un régime collectif étranger à la notion de propriété, telle du moins que nous l'entendons, c'est-à-dire à la notion de droit privatif. Les idées appartiennent à tous et peuvent être utilisées par tous, sans que l'utilisation d'une idée par un individu nuise à la même utilisation par autrui ; les jouissances artistiques que procurent à un amateur la contemplation

d'une œuvre d'art ne diminuent en rien la satisfaction que procure cette même œuvre à d'autres que lui. De même, si la jouissance d'une œuvre d'art est essentiellement collective, la production de cette même œuvre est également collective, au moins dans une large mesure; nous avons déjà eu l'occasion de montrer qu'une conception artistique particulière n'est que la forme particulière et contingente donnée par l'artiste à l'expression d'idées et de sentiments sociaux.

2. — Si vraiment tels sont bien les modes juridiques les plus naturels par lesquels se réalise l'utilisation par l'homme des biens et des richesses corporelles et intellectuelles, tels sont bien aussi les modes primitifs ou, tout au moins, les modes qui constituent le stade primitif des législations modernes. Ces législations sont établies sur une base individualiste, en ce qui concerne les biens corporels, de sorte que ces biens sont, en principe, objets de propriété privée et que ce droit a longtemps été considéré comme présentant un caractère absolu: c'était un droit naturel (1). Toute atteinte à la propriété corporelle devait donc être interprétée restrictivement.

Au contraire, la propriété intellectuelle, c'est-à-dire l'organisation d'un droit privatif sur l'utilisation d'une idée au profit d'un individu déterminé, est de formation relativement récente et présente beau-

(1) L'expression de droit naturel, telle du moins que nous l'entendons, ne veut pas dire droit résultant d'un idéal absolu et transcendant, mais simplement *résultant de la nature des choses*.

coup plutôt le caractère d'une concession du législateur que de la reconnaissance par lui d'un droit naturel. Aussi est-ce l'étendue de ce droit qui doit être interprétée restrictivement, et non les atteintes qu'on y porte.

3. — Cependant, il est remarquable, d'autre part, que les législations modernes aient une tendance de plus en plus marquée à rapprocher l'un de l'autre ces deux régimes de la propriété corporelle et de la propriété intellectuelle, que nous considérons plus haut comme radicalement antinomiques :

a) Si nous disions à l'instant que l'utilisation des choses matérielles par l'homme entraînait naturellement un régime juridique individualiste et privatif, il s'en faut de beaucoup que, de nos jours comme autrefois, ce régime présente un caractère absolu.

Il reste vrai que l'utilisation des choses matérielles dans un but économique, c'est-à-dire pour la satisfaction des besoins matériels de l'homme, demeure de nos jours individualiste. Mais il est cependant des cas où cette utilisation ne présente plus un caractère privatif; chacun de nous est également menacé par les dangers d'incendie qui existent dans l'immeuble de nos voisins, ou par les exhalaisons malsaines qui s'en échappent. Et même, dans l'ordre économique proprement dit, la solidarité sociale grandissante rend de plus en plus incertaine la nécessité de conserver l'organisation de la production sur une base exclusivement individualiste.

b) De même, si l'idée se communique en principe librement d'homme à homme, sans perdre pour cela

aucune de ses facultés à mesure qu'elle se répand dans un public de plus en plus considérable, cependant la communication ou la réalisation de l'idée suppose l'intervention de moyens matériels et la rendent par là susceptible, dans une certaine mesure, de propriété individuelle.

4. — Mais c'est peut-être dans l'ordre artistique que le rapprochement devient le plus sensible entre la propriété de l'objet et la propriété de l'idée.

L'objet d'art, ce n'est pas seulement la matière qui est utilisée en vue de fins collectives et en raison d'une notion générale de solidarité sociale.

Ce n'est pas seulement l'idée qui se communique et se réalise à l'aide de moyens matériels qui sont étrangers à sa nature propre :

C'est l'idée qui s'incorpore à la matière et qui ne fait plus qu'un avec elle.

L'objet d'art *reste un objet matériel* susceptible d'être utilisé en vue de fins d'ordre matériel et économique : par conséquent, sa nature idéale n'absorbe pas toute sa nature corporelle.

L'objet d'art *est, d'autre part, une idée* ; la matière dont il se compose n'est pas seulement le support de l'idée, mais l'idée s'incorpore à elle, et cela est si vrai qu'une fois qu'il est matériellement détruit ou détérioré, l'idée qu'il représentait ne peut plus être reconstituée dans son originalité primitive.

Il y a plus ; tout objet matériel, quel qu'il soit, représente une *œuvre d'art en puissance*, puisqu'il est susceptible de recevoir une forme particulière qui lui donne une certaine valeur artistique. Cela

est vrai des objets de nature mobilière et dont le nombre est pratiquement illimité; c'est encore beaucoup plus vrai des objets de nature immobilière et dont le nombre est limité, comme les maisons et les monuments d'une ville: ces objets ne représentent donc qu'une somme limitée de possibilités de réalisation d'idées artistiques. Il importe donc que cette valeur artistique éventuelle qu'ils représentent ne soit pas abandonnée à la libre disposition du premier venu, mais que l'organisation de toutes les activités qui président, par exemple, à l'embellissement d'une ville, soit dirigée par les représentants de la collectivité elle-même.

5. — On s'explique par là que l'esthétique et l'art constituent les terrains d'élection des régimes juridiques hybrides, intermédiaires entre la propriété individuelle, considéré comme un droit absolu et privatif, et l'utilisation collective de l'idée.

a) La propriété artistique, entendue au sens individualiste et exclusif, est la source originelle des régimes juridiques qualifiés du terme générique de propriété intellectuelle et dont les principales manifestations sont la propriété littéraire, la propriété industrielle, et peut-être un jour la propriété scientifique.

b) De là viennent également toutes les restrictions apportées, dans un but artistique, à la propriété corporelle et individualiste du Code civil (1).

(1) Nous avons montré, au début de cet ouvrage, comment il était difficile, en effet, de concevoir l'appropriation par certains

Nous aurons l'occasion de montrer (1) que ces restrictions à la propriété individuelle se réalisent par l'intervention de deux procédés juridiques essentiels : le *pouvoir domanial* et le *pouvoir de police*.

Le but de ces deux pouvoirs est rigoureusement identique : il s'agit de soustraire les biens matériels, sur lesquels ils s'exercent, à la jouissance exclusive d'un seul pour les mettre directement à la disposition de tous, c'est-à-dire du public. Le pouvoir domanial diffère en cela de la propriété civile collective, c'est-à-dire de l'établissement d'un droit privatif au profit d'une collectivité déterminée. Le destinataire de l'organisation de la domanialité publique, ce ne sont pas les citoyens de la commune, du département, de l'Etat, investis de la domanialité publique, c'est le public lui-même entendu comme une masse inorganique et indéterminée.

Mais le pouvoir domanial réalise ce but final, c'est-à-dire la gestion des affaires et des biens destinés au public, par l'intervention d'une collectivité chargée de cette gestion d'affaires et qui est reconnue propriétaire de ces biens sous réserve d'une affectation de ces mêmes biens au service public. (Nous entendons par service public le service rendu au public et non pas l'organisme technique chargé de l'exécution de ce service.)

individus de monuments et d'objets d'art, d'immeubles de toute nature, dont l'importance est considérable au point de vue artistique, qui représentent le patrimoine artistique national. — Cf. ci-dessous, chap. prél., sect. III.

(1) V. ci-dessous, sect. II.

Le pouvoir de police, au contraire, laisse la gestion des biens à leurs propriétaires; mais il assure le respect des intérêts du public au moyen d'un contrôle plus ou moins étroit qu'il exerce sur cette gestion. Ainsi, c'est le propriétaire lui-même qui devient, dans une certaine mesure, le gérant d'affaires du public (1), dans la proportion où l'exercice du pouvoir de police lui enlève la jouissance exclusive des biens qui lui appartiennent.

Cette limitation du droit de propriété par l'exercice du pouvoir domanial et du pouvoir de police est d'ailleurs variable, ce qui se conçoit si l'on considère la consistance matérielle et la nature propre de chaque objet considéré. Nous avons déjà remarqué qu'il existait une différence profonde entre les meubles et les immeubles, quant à leur utilisation au point de vue artistique. De même, en ce qui concerne certains biens corporels, tels que les rivages de la mer, les fleuves, les forêts, la propriété individuelle se conçoit plus ou moins difficilement. Elle est également variable suivant la distinction de l'objet, telle qu'elle lui a été assignée par l'homme; on conçoit qu'il n'en puisse être de même vis-à-vis d'une route

(1) Cette idée que le propriétaire devient de plus en plus le gérant d'affaires du public, a été remarquablement mise en lumière par M. Duguit (*Les transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris 1920). Pour M. Duguit, la propriété n'est plus un droit individuel, mais une simple fonction sociale. Il serait exagéré, croyons-nous, d'admettre cette thèse dans toute son étendue. Nous avons déjà reconnu que nous admettions toujours, dans une certaine mesure, la doctrine des droits individuels (Cf. ci-dessous, chap. prél., sect. III).

ou d'une rue ouverte à la circulation publique, d'une église, d'une salle de réunions publiques, d'une maison particulière ou d'un objet de consommation individuelle.

6. — Ainsi donc, et pour nous résumer, *le droit de propriété ne nous apparaît plus comme un droit naturel et individuel, absolu et indestructible, mais simplement comme l'attribution exclusive et privative de la gestion et de la jouissance d'un bien corporel ou idéal au profit d'un individu ou d'une collectivité nettement déterminée, dans la mesure où cette attribution n'est pas limitée par la jouissance collective de ce même bien organisée directement au profit du public, cette limitation étant d'ailleurs variable suivant la consistance matérielle ou idéale et la destination sociale de l'objet considéré.*

Selon nous, le droit de propriété n'est pas uniquement la propriété quiritaire, telle qu'elle a été conçue par les Romains et organisée en France par le Code civil de 1804, c'est aussi le régime de la domanialité publique; c'est le régime de certaines concessions administratives qui supposent bien, au dire de certains auteurs, l'attribution d'un droit réel au profit du concessionnaire. C'est aussi un partage de propriété que le régime réalisé par le classement des monuments historiques, des sites et des monuments naturels, partage qui s'opère entre le propriétaire et l'administration qui procède au classement.

Il y a lieu de dire qu'il existe, au profit d'une personne juridique, civile ou administrative, un droit de propriété ou un droit réel, toutes les

fois qu'on aperçoit l'attribution, au profit de cette personne, d'un droit exclusif de gestion ou de jouissance portant sur un objet individuellement déterminé, qu'il soit d'ordre corporel ou idéal.

7. — Ainsi donc, la notion de propriété que nous proposons, suivant en cela les suggestions qui ont été proposées récemment par un auteur à qui nous nous devons de rendre cette justice (1), nous apparaît comme extrêmement souple et capable de s'adapter, non seulement aux diverses nécessités pratiques en jeu, mais aux évolutions de ces nécessités dans le temps. Ainsi s'explique que la notion de propriété puisse perdre peu à peu de sa force, en présence d'une solidarité sociale grandissante, sans qu'on soit cependant obligé de constater sa brusque disparition.

(1) M. G. Renard, dans *Le Droit de la Profession pharmaceutique* (Paris 1924), s'exprime ainsi (p. 107, n° 1): « La propriété n'est pas le concept abstrait et constant que les manuels présentent habituellement à nos étudiants, sous le prétexte de fixer leurs idées et de simplifier leur bagage juridique — ce qui est fort louable — mais au risque de les induire en erreur. A toutes les époques de l'histoire, — sans excepter l'histoire romaine, — la propriété a été considérée comme un genre aux espèces très variables, suivant la consistance matérielle et sociale des objets considérés. Le type défini par l'art. 544 du Code civil, — *jus uti, fruendi, et abutendi*, — n'est et n'a jamais été que le point extrême d'une gamme très nuancée. Nous définirions volontiers la propriété: le droit le plus absolu que l'on puisse avoir sur un bien, suivant sa consistance physique et sa destination sociale; c'est une définition toute relative. Nous la soumettons avec confiance à ceux de nos lecteurs qui pensent que les formes juridiques sont faites pour servir les réalités et non pour flotter au-dessus d'elles avec la prétention, toujours déçue, de les contraindre dans un compartimentage au cordeau ».

Il convient d'ailleurs de faire toutes réserves sur l'opinion d'après laquelle le droit ne serait qu'un instrument au service de l'opinion ou de la solidarité sociale (1); ce serait se méprendre étrangement sur le fond même de notre pensée que de nous prêter l'intention de justifier les tendances actuelles solidariques, socialistes, voire même communistes. Nous exposons simplement le mécanisme juridique au moyen duquel ces tendances nouvelles s'insinuent lentement dans notre droit, et souvent sans qu'on y prenne garde. Nous proclamons qu'il n'existe pas une seule forme de la propriété qui soit susceptible de s'adapter à la logique juridique des hommes, mais qu'il en existe de multiples, ou plutôt que la notion de propriété est variable à l'infini depuis la propriété individualiste du Code civil, *qui reste, pour nous, la propriété par excellence*, jusqu'à des formes de plus en plus atténuées du droit de propriété qui, peu à peu, s'affaiblit et disparaît insensiblement, sans qu'on puisse déterminer avec précision le moment exact de sa disparition.

Mais nous n'en gardons pas moins toute notre liberté d'appréciation vis-à-vis de ces tendances elles-mêmes; nous n'ignorons pas que la source de toute liberté et de toute responsabilité réside essentiellement dans l'individu, et que ce sont les individus libres et responsables qui font les sociétés fortes et

(1) Nous devons remarquer que M. G. Renard s'est fait également l'adversaire des théories basant le droit sur l'opinion ou la solidarité sociale. (*Le Droit, la Justice et la Volonté*, Paris 1924. V. particulièrement les p. 73 et s.).

bien organisées. Nous n'ignorons pas que l'intervention administrative croissante, soit par le développement des services publics et du domaine, soit par l'extension des pouvoirs de police, suppose l'organisation d'un mécanisme constitutionnel et administratif compliqué, et que le mécanisme le plus perfectionné ne peut remplacer la spontanéité naturelle de la vie. Ce n'est donc que lorsque cette spontanéité naturelle s'affaiblit et fait défaut, que se justifie l'intervention administrative, qui s'efforce de lui suppléer. En fait, nous avons constaté que c'était bien là le cas qui s'était produit en France, au xix^e siècle, dans l'ordre esthétique et artistique. Il ne nous reste plus qu'à souhaiter que l'évolution ultérieure des idées et des faits ne nécessite pas une aggravation de ce *mal nécessaire* que constituent l'étatisme et l'interventionnisme croissants.

Ceci dit, il importe que nous revenions à l'objet essentiel de cette discussion et que nous reprenions l'étude du pouvoir domanial et du pouvoir de police, afin de nous rendre compte des conséquences qu'ils peuvent avoir au point de vue artistique.

SECTION II

L'étendue et les caractères distinctifs des pouvoirs administratifs, en matière de domanialité et de police.

L'idée essentielle qui domine toutes les modalités de l'intervention administrative en matière artis-

tique est, nous l'avons vu, l'organisation de la gestion et de la jouissance de certains biens au profit du public, et il va de soi que cette organisation puisse être imposée aux particuliers, au besoin par l'*exercice d'un pouvoir de contrainte*. Si l'on admet, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de contrainte s'est heurté, au cours du siècle dernier, à un régime juridique fondé sur le respect de la liberté et de la propriété individuelle, l'on concevra facilement que les divers procédés par lesquels s'est réalisée l'intervention administrative en matière artistique aient pu se développer d'autant plus tardivement, et soient encore entourés de dispositions protectrices des intérêts individuels, d'autant plus nombreux qu'ils sont plus rigoureux, et partant plus efficaces. C'est donc dire, par là, que l'intervention administrative doit perdre en souplesse ce qu'elle gagne en efficacité : et telle est bien, en effet, l'idée dominante qui se dégage de l'étude des trois modalités essentielles de cette intervention :

1^o L'intervention administrative exclusive de toute idée de contrainte;

2^o Le pouvoir de réquisition;

3^o Le pouvoir de police.

1^o *L'intervention administrative exclusive de toute idée de contrainte.* — Dire que les intérêts de l'art et de l'esthétique deviennent, de nos jours, de plus en plus des intérêts publics, ne suffit pas pour les placer sous un régime juridique exorbitant du droit privé : les administrations publiques peuvent, dans un grand nombre de cas, se contenter des procédés

qui sont mis à leur disposition par les règles ordinaires du droit privé et être ainsi complètement assimilées, sauf quelques particularités que nous indiquerons plus loin, à des personnes juridiques privées.

a) *Principales modalités de l'intervention administrative.* — L'Administration, personne privée, a, d'une manière générale, la capacité de contracter, d'acquérir et de s'obliger soit à titre onéreux, soit à titre gratuit; ces diverses opérations sont réglées, en principe, d'après les principes du droit privé, et les contestations qu'elles soulèvent sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

L'Administration peut donc intervenir dans la sphère des activités privées, soit indirectement en se faisant la collaboratrice de l'action des particuliers, soit directement et par l'organisation d'entreprises qui lui sont propres :

1^o Par des *encouragements* donnés aux principales manifestations artistiques : commandes et acquisitions de tableaux, de statues, d'objets d'art, souscriptions à des publications littéraires et artistiques, organisation de concours et d'expositions, subventions accordées à des associations privées. Rappelons, en particulier, que c'est au moyen de subventions (1) que l'Administration des monuments historiques a pu, pendant un certain temps, protéger les œuvres et monuments appartenant à des particuliers.

2^o Par l'institution de *servitudes architecturales* sur

(1) Le contentieux de ces subventions ressort à la justice administrative.

des immeubles appartenant à des particuliers. C'est là un procédé dont l'importance n'est pas négligeable, car il a été fort employé sous l'ancien régime et il demeure encore usité de nos jours, soit qu'on ait à assurer le respect des servitudes déjà existantes, soit qu'on ait à en créer de nouvelles; cette création est ordinairement réalisée sous forme de réserve d'une servitude lors de la vente d'immeubles urbains faite aux particuliers par l'Etat ou les communes.

3^e Par l'organisation d'entreprises telles que la manufacture de porcelaine de Sèvres, les manufactures de tapisseries des Gobelins et de Beauvais. On a longtemps admis, de même, que les théâtres nationaux ou municipaux (1) étaient de simples entreprises privées. Mais une jurisprudence récente tend à modifier aujourd'hui cette solution (2).

Nous ne développerons pas en détail toutes les conséquences des situations juridiques que nous venons d'énumérer; nous renvoyons à plus tard l'étude des servitudes architecturales, et nous nous contentons d'en indiquer, pour le moment, les caractères essentiels.

b) *Principaux caractères de l'intervention administrative.* — Les administrations publiques, quoique ne possédant pas, dans les cas que nous venons d'énu-

(1) Cf. Jèze, *Les Principes généraux de Droit administratif*, 2^e éd., 1914, p. 378 et suiv. — C. d'Ét., 2 mai 1922, *Rev. du Dr. pub.*, 1922, p. 549.

(2) Tout au moins en ce qui concerne les théâtres nationaux, et spécialement l'Opéra-Comique. — V. à ce sujet, C. d'Ét., 27 juill. 1923, Gheusi, *Rev. du Dr. pub.*, 1923, p. 560.

mérer, plus de prérogatives que de simples particuliers, ont cependant certains avantages dans l'exercice de leurs droits :

1. — Elles mettent au service de l'art une *stabilité et une continuité* qui leur sont propres, ainsi qu'une unité de vues qui leur permettent de réaliser des résultats plus considérables et à plus longue échéance, d'entreprendre une œuvre de plus grande envergure que ne le pourraient faire de simples initiatives privées, même groupées et organisées en associations et en fédérations d'associations. Il n'est pas possible d'espérer, par exemple, qu'une association privée soit capable d'assurer la protection d'une servitude architecturale pendant des siècles entiers. Mais cette forme particulière de l'activité administrative, tout en constituant un avantage, ne laisse pas de lui porter sa propre limitation; il est désirable, en effet, que cette activité ne soit pas détournée de son but par la volonté de particuliers qui lui imposeraient certaines obligations au moyen de *legs ou de donations avec charges* (1). Le *principe de la spécialité administrative* s'oppose donc à ce qu'une administration publique n'accepte une libéralité à des conditions qui ne seraient pas compatibles avec les formes de son activité.

2. — D'autre part, l'activité même privée de l'Administration suppose toujours, dans une certaine

(1) Nous n'insistons pas davantage sur le principe de la spécialité, sur lequel la jurisprudence est assez flottante, non plus que sur la pérennité des charges imposées par les donateurs et testateurs aux administrations publiques. On trouvera les indications essentielles et les renseignements bibliographiques dans Hauriou, *Précis de Droit adm.*, 10^e éd., 1921, p. 858 et suiv.

mesure, l'*exercice de la puissance publique*, du seul fait qu'elles mettent au service de cette activité les ressources budgétaires dont elles disposent et qui proviennent principalement des impôts; l'activité administrative possède par là des ressources plus considérables que de simples initiatives privées. Mais il est désirable que ces ressources ne soient pas détournées de leur but, qui est la satisfaction des intérêts du public, au profit d'opérations et d'entreprises ayant un caractère commercial. Sont donc *interdites*, en principe, aux administrations publiques, les *acquisitions en vue de revente ultérieure*; ce principe a été un gros obstacle dans le développement de l'urbanisme en France: il a empêché les communes de poursuivre une politique foncière et il les a ainsi livrées sans défense aux spéculateurs. La *loi du 31 octobre 1919* remédie à cet inconvénient en autorisant les départements et les communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les bâtir et à les revendre sous certaines conditions; il n'en devra résulter aucun bénéfice et, s'ils ont été acquis par les communes, ils devront être revendus avec les formalités qui régissent la vente des biens des communes.

c) *Insuffisance des procédés du droit privé*. — Telle qu'elle se présente dans les divers cas et avec les caractères que nous venons d'énumérer, l'intervention administrative en matière artistique apparaît plutôt comme un *lux*e dont la réalisation dépend de la bonne volonté administrative et des disponibilités budgétaires, que comme l'*exercice d'une fonction* dont

l'accomplissement s'impose à l'Administration et dont le respect puisse être imposé aux particuliers.

Il est néanmoins utile à l'Administration de recourir, dans un certain nombre de cas, à ce procédé d'intervention qui a l'avantage de présenter une souplesse extrême, puisque son application est laissée à la libre discussion qui s'élève entre l'Administration et les particuliers intéressés. Il n'en est pas de même des procédés autoritaires de réquisition et de police, dont l'efficacité est beaucoup plus grande, mais dont l'exercice est enfermé dans des règles qui limitent la liberté d'action des agents administratifs.

2^o *Le pouvoir de réquisition.* — La réquisition des biens meubles et immeubles, destinés à être mis à la disposition des services publics, de caractère artistique, a pour but et pour résultat essentiel de les placer sous le régime de la domanialité publique.

Ce que nous avons dit plus haut du pouvoir domanial nous permet de caractériser le pouvoir de réquisition de la manière suivante :

a) Il réalise l'affectation de la chose requise au service public auquel elle est destinée;

b) Il opère un transfert de propriété ou la constitution d'un droit réel, au profit de la personne morale administrative chargée de l'exécution de ce service.

a) *La réquisition est une affectation au service public.* — Par ce terme d'affectation au service public, nous tenons à remarquer, une fois de plus, que nous entendons le *service rendu au public*. L'affectation au service public est donc la mise de la chose requise

à la disposition du public lui-même. Et c'est cette idée qui permet d'expliquer que le pouvoir de réquisition consiste essentiellement dans l'emploi de la contrainte mise à la disposition des agents administratifs qui s'emparent de la chose requise, le propriétaire intervenant tout au plus pour *donner son adhésion* à cet acte et non pour poser ses conditions.

En retour, il est nécessaire que la contrainte exercée par les agents administratifs n'ait pour objet que l'exécution du service public lui-même et non pas seulement l'intérêt propre de l'administration expropriante. Il s'ensuit que l'exercice du pouvoir de réquisition est subordonné à l'emploi de procédures rigides, dont la plus importante est la procédure d'expropriation. Nous devons ajouter, toutefois, que la procédure d'expropriation est susceptible d'être assouplie et que des lois récentes en ont perfectionné le mécanisme de telle manière qu'elle est d'un emploi beaucoup plus pratique, notamment en matière d'esthétique urbaine; d'autre part, il existe des procédures spéciales de réquisition, telles que l'expropriation indirecte ou le classement des monuments historiques, qui simplifient beaucoup les formalités exigibles pour l'expropriation normale. Ajoutons enfin que, si normalement le pouvoir de réquisition est applicable seulement aux immeubles, il n'en est pas ainsi en matière esthétique, où des procédures spéciales ont été créées relativement aux meubles (1),

(1) V. ci-dessous, titre II, ch. I, sect. VI.

sans parler du classement des monuments historiques qui, lui aussi, s'adresse aux objets mobiliers.

Si le pouvoir de réquisition n'est donné aux agents administratifs qu'à la condition d'être exercé dans l'intérêt du service public proprement dit, il est nécessaire qu'en retour cette affectation soit protégée, par la suite, contre la volonté de ces agents eux-mêmes et que ceux-ci ne soient pas libres de le modifier à leur guise : de là, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public et qui tiennent selon nous, non pas à la nature propre des biens qui en font partie, mais qui ont pour but de protéger l'affectation de ces biens au service public, et qui consistent essentiellement dans une incapacité des agents qui représentent l'administration propriétaire.

b) *La réquisition suppose un transfert de propriété.*

— Car nous prenons résolument parti contre cette opinion d'après laquelle la domanialité publique serait exclusive de toute idée de propriété et ne serait applicable qu'à des biens qui, par leur nature propre, échapperaient au régime de la propriété privée. Nous avons exposé plus haut comment le régime de la propriété privée ne constituait pas, pour nous, la forme unique et authentique du droit de propriété et comment l'on pouvait parfaitement concevoir que les objets faisant partie du domaine public fussent réellement la propriété de l'Administration personne morale, sous réserve de l'affectation de ces mêmes biens au service public proprement dit.

Cette conception, outre qu'elle répond à une construction théorique très séduisante à nos yeux (1), présente, en outre, le double avantage pratique suivant :

1^o Elle permet d'appliquer le régime juridique de la domanialité publique, et spécialement les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui en découlent, à des biens qui, par leur nature, sont parfaitement susceptibles de propriété privée, mais qui cependant ont fait l'objet d'une affectation formelle à un service public, et même à des biens qui resteraient objets de propriété privée et sur qui l'Administration n'aurait qu'un simple droit réel; cette conséquence de notre thèse présente un intérêt particulier en matière artistique: elle permet de dire que tous les objets mobiliers qui sont formellement et individuellement affectés à l'exécution des services publics de caractère artistique, font partie du domaine public; il en est ainsi des livres, manuscrits et estampes des bibliothèques, des statues, tableaux, objets d'art des musées et des collections publiques, des objets placés dans les églises, soit pour la décoration, soit pour l'exercice public du culte, etc. Et, en fait, il est arrivé assez fréquemment que des objets d'art, des manuscrits, des estampes, appartenant à des musées et des bibliothèques, fussent perdus ou soustraits par des particuliers qui les revendirent ensuite, ou que des objets d'art provenant d'églises fussent

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 626. — Rigaut : La théorie des droits réels administratifs, Thèse Toulouse, 1913-14.

vendus par des fabriques désireuses d'augmenter leurs ressources. Si ces objets avaient été soumis aux règles de la propriété privée, il eût été, le plus souvent, impossible d'en obtenir la réintégration au profit des administrations propriétaires (1). La jurisprudence civile avait réussi cependant à faire admettre la revendication des objets vendus par les fabriques, en se basant, d'une part, sur ce fait que les aliénations avaient été consenties sans les formalités nécessaires; d'autre part, sur ce que les fabriques étaient considérées comme affectataires et non propriétaires des objets vendus, la propriété en étant réservée à l'Etat ou aux communes (2). En ce qui concerne les objets perdus ou volés, la revendication se heurtait au contraire aux règles de la possession mobilière — articles 2279 et 2280 du Code civil — les objets ayant été vendus à des personnes de bonne foi. La question fut réglée pour la première fois par un arrêt de la Cour de Cassation, du 10 août 1841 (3), rendu à propos d'un tableau venant du Musée du Louvre. Cet arrêt admettait la revendication du tableau, en se fondant sur le principe de l'inaliénabilité des biens

(1) La question de la domanialité publique en matière artistique a été étudiée en détail par M. Saleilles, qui préconise d'ailleurs des solutions analogues à celles que nous défendons. V. Saleilles : *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, *Nouv. Rev. hist.*, 1888, p. 497 et suiv.; 1889, p. 457 et suiv. — La loi du 30 mars 1887, *Rev. bourg. de l'Enseignem. sup.*, 1891, p. 635.

(2) V. Cour d'ap. de Lyon, 19 déc. 1873, D, 76, 2, 89. — Trib. de la Seine, 22 juin 1877, D, 80, 2, 101.

(3) D, 41, 1, 332.

de la Couronne, proclamé par plusieurs textes successifs. Plusieurs arrêts de Cour d'appel (1) admirent la même solution, basée cette fois sur les règles de la domanialité publique; mais si toutes ces décisions admettaient la même solution de principe, elles variaient toutefois sur le critérium à adopter en cette matière; certains arrêts parlaient d'usage public, d'affectation à un service public. Le principe de *l'affectation formelle à un service public*, soutenu aujourd'hui par une grande partie des auteurs, tend cependant aussi à prévaloir, tant devant la jurisprudence civile que devant la jurisprudence administrative.

D'autre part, nous pouvons affirmer que le régime juridique qui découle du classement des monuments historiques et des objets d'art, des sites et des paysages, et que nous décrivons plus loin, ressort, en dernière analyse, de la notion de domanialité publique, bien qu'il ne suppose pas le transfert de la propriété

(1) Paris, 3 janv. 1846, D, 46, 2, 212 (autographe de Molière). — Dijon, 3 mars 1887, D, 87, 2, 253 (affaire du tombeau de Philippe Pot. — Cf. Weiss : Philippe Pot dev. la Cour de Dijon, *La France judic.*, 1887, p. 253). On trouvera la suite de cette jurisprudence au début de la sect. VI du ch. I^{er} du titre II. On se reportera également aux ouvrages suivants : Marguery : *La Protection des objets mobiliers*. Th. Paris, 1913, p. 88 et suiv. — Tétreau : *La Législation relative aux monuments*. Th. Paris, 1896, p. 132 et suiv. — Pariset : *Des Monuments hist.*, Th. Lyon, 1891, p. 121 et suiv. Notons que la jurisprudence applique le statut de la domanialité publique :

1^o Aux objets mobiliers consacrés au culte, aux cloches des églises, aux tableaux, tapisseries et statues placées dans les églises ;

2^o Aux livres, manuscrits, estampes, tableaux et œuvres d'art des archives, musées, bibliothèques et collections publiques appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes.

de l'objet classé, mais la constitution d'un simple droit réel au profit de l'Administration, et qu'il laisse subsister, sur l'objet classé, le droit de propriété privée. Il faut reconnaître d'ailleurs que, dans ce cas, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, et plus généralement encore l'affectation de l'objet classé au service public des monuments historiques et des sites et paysages, ne s'entend que dans la limite du droit réel constitué au profit de l'Administration, c'est-à-dire de la conservation de la valeur artistique de l'objet classé. Au contraire, l'exploitation économique dudit objet reste placée sous le régime du droit privé. Cette solution ne fait pas difficulté. Mais la situation se complique dans le cas où l'objet classé appartiendrait, non pas à un particulier, mais à l'Etat, à un département, à une commune ou à un établissement public.

Si l'objet appartient à une administration autre que l'Etat, nous aurons l'occasion de montrer que le classement peut être prononcé et suppose la constitution, au profit de l'Etat, d'un droit réel sur l'objet classé.

Si l'objet appartient à l'Etat, il ne s'agit plus alors de la constitution d'un droit réel sur l'objet classé : *nemini res sua servit*, mais simplement d'une affectation partielle de l'objet au service des monuments historiques et des sites.

Il y a lieu d'étudier alors la combinaison particulière des règles de la domanialité publique applicables à l'objet classé antérieurement au classement, avec les règles qui découlent du classement aux termes

dès lois du 31 décembre 1913 et du 21 avril 1906 : ces questions ont soulevé de vives controverses, pour l'étude desquelles on se reportera au commentaire que nous aurons l'occasion de faire des dispositions contenues dans ces lois (1).

2° La qualité de propriétaire que nous reconnaissons à l'Administration sur les biens faisant partie du domaine public, n'est pas un droit purement théorique. Sans doute, le droit propre que nous reconnaissons à la personne morale administrative propriétaire de l'objet classé est-il limité, dans une très large mesure, par l'affectation de ce même objet au service public. Cependant, il entraîne les conséquences suivantes :

a) L'exercice du pouvoir de réquisition supposant un transfert de propriété au profit de l'Administration, celle-ci doit indemniser le propriétaire évincé de la valeur de son bien,

b) L'Administration propriétaire supporte, en outre, tous les frais provenant de la gestion des biens faisant partie du domaine public.

c) En revanche, l'Administration propriétaire se voit attribuer tous les profits qui résultent de l'exploitation du domaine public, dans la mesure où cette exploitation n'est pas contrariée par le principe de l'affectation au service public.

d) En particulier l'Administration peut consentir, au profit des particuliers et moyennant perception

(1) V. ci-dessous, titre II, ch. I^{er}, sect. II et VI.

d'un loyer, de véritables droits réels assujettis à des règles spéciales.

e) Enfin, dans le cas où l'objet faisant partie du domaine public serait désaffecté, il retomberait dans le domaine privé de l'Administration propriétaire et pourrait être librement aliéné par elle.

Nous nous contentons de signaler ces règles sans entrer dans plus de détails, ce qui dépasserait la portée de notre étude; on en trouvera plus loin quelques applications pratiques. Mais le simple énoncé que nous venons d'en faire suffit à montrer que si le pouvoir de réquisition que nous reconnaissons à l'autorité administrative est enfermé dans des règles assez étroites, du fait qu'il suppose l'exercice d'une contrainte à l'égard des particuliers, il n'en garde pas moins une certaine souplesse. L'Administration conserve, sur les biens faisant partie du domaine public, une assez grande liberté d'action: elle sera libre, par exemple, de donner aux édifices affectés à des services publics étrangers à toute idée artistique, un certain caractère esthétique, à condition de respecter l'affectation spéciale dont ils sont grevés; elle conservera, d'autre part, un certain droit à l'exploitation de ces mêmes biens dans un intérêt pécuniaire, et les profits qu'elle pourra retirer de sa bonne ou mauvaise administration pourront alléger, dans une certaine mesure, les charges qu'elle doit supporter.

Il n'en est plus de même du pouvoir de police, qui doit être exercé dans des limites extrêmement

strictes et qui ne laisse à l'autorité administrative qu'une liberté d'appréciation très minime.

3^o *Le pouvoir de police* (1). — Nous disions, au début de ce chapitre, que le pouvoir de police ne créait aucun droit proprement dit au profit de l'Administration sur les propriétés privées, mais qu'il avait simplement pour but d'assujettir, dans une certaine mesure, la gestion de ces propriétés au respect de certains intérêts publics. De cette idée générale découlent les conséquences suivantes :

1. — Le pouvoir de police ne suppose pas la substitution d'une entreprise administrative à l'initiative privée, mais il consiste essentiellement dans un pouvoir de surveillance et de contrôle : contrôle préventif par la réglementation des droits du propriétaire et par l'obligation pour celui-ci de requérir une autorisation administrative avant de faire certains actes ; contrôle répressif organisé par des procédures administratives de coercition directe, telles qu'interdiction ou suppression des droits du propriétaire, exécution de certains travaux aux frais des intéressés ou procédures pénales de coercition indirecte ; le pouvoir de police ne présente donc, à aucun degré, le caractère patrimonial et ne peut entraîner l'attribution d'une indemnité pour le préjudice qui peut être causé de ce fait aux particuliers.

(1) Sur cette importante question du pouvoir de police dans ses rapports avec la propriété privée, v. Laferrière : *Le Droit de propriété et le pouvoir de police*. Thèse Paris 1908, et v. l'arrêt particulièrement intéressant du Cons. d'Etat, 5 juin 1908, S. 1909, 3, 113, avec les conclusions de M. le comm. du Gouv. Teissier et la note de M. Hauriou.

Mais il est bien certain, d'autre part, que la propriété individuelle suppose essentiellement la gestion et la jouissance de l'objet sur lequel elle porte par le titulaire de ce droit.

En conséquence, il faut poser ce principe que les autorités administratives, quelles qu'elles soient, ne possèdent aucun pouvoir de police sur la propriété privée qui ne leur ait été, au préalable, reconnu par le législateur.

Les pouvoirs de police reconnus formellement par des textes législatifs formels ne peuvent avoir trait qu'à la protection d'un intérêt général nettement déterminé; ils ne doivent pas être détournés de cet intérêt; par exemple, l'autorité investie de la police de l'hygiène ne peut intervenir en aucun cas dans un but artistique. Ils doivent être exercés, d'autre part, en vue du seul intérêt général et ne créer aucune différence entre les situations individuelles qui ne soit commandée par cette seule considération.

Enfin, étant donné que les particuliers propriétaires supportent seuls les frais qu'entraîne la gestion de leur propriété et doivent, en revanche, bénéficier des profits qu'elle leur apporte, ils doivent être considérés comme libres d'organiser cette gestion comme il leur plaît, sous la seule réserve de ne pas porter atteinte à l'intérêt général. Il s'ensuit que la police de la propriété privée doit se contenter de prescrire le respect de cet intérêt général en laissant à chacun le *choix des moyens* par lequel pourront être conciliés l'intérêt général et l'intérêt individuel.

Il est des cas cependant où le choix des moyens

n'est pas laissé aux particuliers par le législateur, cette aggravation du pouvoir de police doit être tempérée par le *respect des situations acquises* : si l'intérêt général qui motive l'attribution du pouvoir de police au profit de l'Administration a pu être réalisé en fait par d'autres moyens que ceux qui sont désormais jugés nécessaires, il serait injuste de forcer les propriétaires à modifier l'économie de leurs biens pour les adapter aux prescriptions nouvelles; ces prescriptions ne devraient être appliquées que dans le cas où les dispositions adoptées antérieurement par les propriétaires seraient nettement insuffisantes ou même dangereuses.

2. — Ces quelques indications générales suffisent à nous montrer que l'exercice du pouvoir de police est enfermé dans des limites très étroites et laisse peu de place à la liberté d'action des autorités administratives; il présente, en effet, un caractère particulièrement vexatoire, puisque la gêne parfois considérable qu'il apporte à la propriété privée n'est compensée par aucune indemnité pécuniaire. On s'explique ainsi que le législateur et la jurisprudence du Conseil d'Etat, très respectueuse, et à juste titre, des intérêts individuels, n'aient consenti à l'extension des pouvoirs de police attribués à l'Administration que sous l'empire de nécessités urgentes et avec les réserves que nous avons énumérées. Nous aurons l'occasion de montrer cependant que le pouvoir de police joue un rôle considérable de nos jours dans l'esthétique urbaine. Mais la police artistique des constructions privées est une police de fraîche date;

elle n'a été introduite dans notre droit qu'après des réformes beaucoup plus considérables, basées sur des considérations de sécurité et d'hygiène (1). La police de l'esthétique, ainsi que nous l'avons fait remarquer déjà, n'est qu'une sœur cadette de ces dernières; elle grandit cependant. La loi du 14 mars 1919 lui a donné un certain développement dont on ne peut mesurer encore toute la portée; elle serait néanmoins insuffisante à assurer à elle seule la protection des intérêts de l'art et c'est, en définitive, à des combinaisons variées du pouvoir domanial et du pouvoir de police que se réfèrent les législations modernes de l'esthétique. Nous essaierons de donner de ces combinaisons un rapide aperçu.

(1) Ainsi, le procédé du permis de bâtir, qui est une forme de la police des constructions privées, a été introduit par le décret-loi du 26 mars 1852, dans un but de sécurité et d'hygiène; il a été utilisé par la suite dans un but esthétique par la loi de finances du 13 juillet 1911, article 118, sur les perspectives monumentales; il est douteux qu'on l'eût institué aussi vite et aussi facilement si, de prime abord, l'intérêt esthétique seul eût été en jeu. De même, la législation des plans d'extension a vu son évolution accélérée par les nécessités de l'hygiène. Ici s'ajoute encore une considération, que du reste nous retrouverons plus loin, c'est la reconstruction des agglomérations détruites par suite de la guerre. Le principe de la réparation des dommages causés par la guerre a créé, entre les particuliers et l'Etat, une solidarité plus grande, et qui a abouti à augmenter les pouvoirs de police et de réquisition de l'Etat sur les propriétés privées, ainsi que son pouvoir de tutelle à l'égard des communes dévastées. V. par ex., en ce qui concerne l'esthétique urbaine, ci-dessous, tit. I, ch. I, sect. II, et ch. II, sect. III; en ce qui concerne les monuments historiques, tit. II, ch. I, sect. VI. Cette observation nous est du reste suggérée par une remarque de M. G. Renard (*Cours élémentaire de Droit public*, Paris, 1922, p. 153, n. 1).

SECTION III

L'intervention administrative en matière artistique et la combinaison pratique du pouvoir domanial et du pouvoir de police.

La distinction que nous venons de faire entre les divers pouvoirs administratifs qui président à la protection des intérêts de l'art est, en apparence, très nette. En pratique toutefois, elle a pu prêter à des confusions qui proviennent de ce fait que le pouvoir domanial et le pouvoir de police, comme aussi, dans une certaine mesure, le pouvoir que l'Administration détient en qualité de simple personne privée, sont dominés par la même idée d'un but commun à réaliser, qui est d'assurer le respect et la protection de l'intérêt général. De là, des combinaisons qui se sont produites dans l'usage de ces pouvoirs, parfois réunis dans une même procédure. Nous passerons rapidement en revue des diverses combinaisons, en les rangeant dans ces trois catégories :

1^o Le pouvoir de police auxiliaire du pouvoir domanial;

2^o Le pouvoir domanial auxiliaire du pouvoir de police;

3^o L'exercice concurrent du pouvoir domanial et du pouvoir de police.

1^o *Le pouvoir de police auxiliaire du pouvoir*

domanial. — 1. — Les particuliers n'ont pas seulement des droits à exercer comme propriétaires privés agissant séparément pour assurer la satisfaction de leurs intérêts propres; ils possèdent, en outre, un droit d'usage relativement aux services publics et, en particulier, sur les parcelles du domaine public, qui sont destinées à l'usage direct du public. Cet usage du domaine public est libre en principe, et soumis à la seule réglementation et surveillance émanant du pouvoir de police; il constitue, en effet, l'exécution naturelle et normale de services publics, dont le domaine public constitue l'élément essentiel. Toutefois, cet usage ne doit avoir aucun caractère exclusif et privatif, c'est-à-dire qu'il ne doit entraîner aucune emprise ni modification de l'assiette des parcelles sur lesquelles il s'exerce. Toute emprise sur le domaine public est subordonnée à la concession d'un droit réel par l'Administration propriétaire, droit dont nous avons déjà déterminé la nature spéciale; il en est ainsi, par exemple, en matière d'esthétique urbaine, des saillies que peuvent comporter les constructions privées et qui constituent une emprise sur la voie publique. Mais l'exercice de ces droits réels administratifs est lui-même limité par le pouvoir de police, qui a pour objet d'assurer le respect de l'affectation au service public des parcelles sur lesquelles ils s'exercent (1).

2. — Le domaine public n'est pas seulement protégé contre les usagers et concessionnaires, il doit

(1) Sur tous ces points, v. Rigaut, *op. cit.*

être également défendu contre les entreprises des propriétaires voisins. L'obligation pour ceux-ci de demander l'*alignement individuel* de la partie de leur propriété qui se trouve en bordure du domaine public ne se distingue pas, à première vue, de l'exercice du pouvoir domanial, puisqu'elle a pour but essentiel de faire respecter l'intégrité du domaine public. Notons cependant qu'elle présente déjà le caractère de restrictions préventives et répressives à la liberté des propriétaires riverains; que les alignements individuels ne sont pas forcément délivrés par les représentants des administrations propriétaires, mais, suivant les cas, par le préfet et le maire; qu'enfin l'alignement n'est pas toujours uniquement dominé par l'idée de faire respecter les limites actuelles du domaine public, mais que, dans certains cas, il est destiné à en faire respecter les *limites futures*, en interdisant aux propriétaires dont la propriété est englobée dans les modifications prévues par le plan d'alignement, d'exécuter des constructions nouvelles ou même des travaux confortatifs aux constructions déjà existantes, dans les parties soumises à un retranchement; cette dernière obligation est ordinairement qualifiée de *servitude de reculement*. Elle ne présente, en aucune manière, selon nous, les caractères d'un véritable droit réel, puisqu'elle est établie par une disposition générale et *sans indemnité* sur les immeubles riverains du domaine public.

3. — Notons enfin comme procédant également d'une idée de police l'*application préventive des effets de classement* aux immeubles ou objets mobiliers

au sujet desquels une instance de classement est ouverte dans les termes de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

2^o *Le pouvoir domanial auxiliaire du pouvoir de police.* — Un exemple frappant de cette idée existe dans une matière tout à fait voisine de notre sujet : la police des constructions privées, exercée dans un intérêt d'hygiène et de salubrité. L'*assainissement des immeubles insalubres* est assuré au moyen d'une procédure prévue par la loi du 15 février 1902 sur la santé publique. Cette procédure est essentiellement une procédure de police, comportant des moyens de coercition et de répression tels que interdiction d'habiter, amendes, exécution des travaux aux frais des intéressés. Mais elle peut aussi se terminer par l'expropriation de l'immeuble, qui est un procédé domanial. Dans ce cas, la notion de police se trouve représentée par une déduction à opérer sur l'indemnité à verser au propriétaire et représentative des travaux qui seraient nécessaires pour rendre salubre l'immeuble exproprié.

Une même idée de police, quoique moins nette, se retrouve dans l'expropriation prévue par le décret-loi du 26 mars 1852, article 2, modifié par la loi du 10 avril 1912, et qui permet à l'Administration expropriant les terrains nécessaires à la modification des limites des rues de Paris, d'y comprendre l'expropriation des terrains dont la forme et les dimensions sont telles qu'il est impossible d'y élever des constructions salubres ou *en rapport avec l'esthétique de la voie*. Il s'agit bien ici, non pas d'une entreprise

administrative, mais d'un contrôle de l'activité privée réalisé par un procédé domanial.

3^o *L'exercice concurrent du pouvoir domanial et du pouvoir de police.* — Lorsqu'une administration veut obliger les propriétaires riverains des rues et places publiques d'une ville à respecter un certain idéal de beauté architecturale ou autre qui existe déjà ou qui n'est encore qu'à l'état de projet, elle dispose de plusieurs procédés :

1^o Obtenir, par *convention amiable*, la constitution d'une *servitude architecturale* soumise aux règles du droit privé.

2^o *Exproprier* les terrains et immeubles bâtis et les revendre sous la réserve d'une *servitude architecturale*.

3^o *Classer* les immeubles bâtis comme *monuments historiques*.

4^o Obtenir des propriétaires leur consentement au *classement* de l'ensemble de l'immeuble comme *site*.

5^o Accorder le *permis de bâtir* sous certaines conditions esthétiques, si l'ensemble des immeubles visés peut être considéré comme un *site* ou une *perspective monumentale*.

6^o Créer des *servitudes esthétiques* prévues par la loi du 14 mars 1919, lors de l'établissement du plan d'extension.

De ces six procédés, les quatre premiers sont des procédés domaniaux, deux d'entre eux recourent en tout ou en partie à des moyens de droit privé. Les deux autres, comme nous le verrons plus loin,

sont des procédés de police (en dépit du terme de servitude employé par la loi du 14 mars 1919). Il est cependant indéniable qu'ils aboutissent tous à des résultats sensiblement équivalents, au point de vue artistique. Quelles sont donc les différences qui permettent pratiquement de les distinguer?

Les procédés qui supposent l'établissement de servitudes architecturales sont *coûteux*, par suite des expropriations auxquelles il faut presque toujours recourir et *peu efficaces*. Nous verrons plus loin que la protection des servitudes architecturales de droit privé est médiocrement réalisée, parce qu'elle ne confère aucune prérogative exorbitante de droit privé à l'Administration qui en est titulaire.

Les procédés de classement ne sont pas toujours susceptibles d'être employés; ils comportent l'attribution d'indemnités. Ils sont, en revanche, très efficaces, car ils confèrent aux administrations publiques — en l'espèce au ministre des Beaux-Arts — un pouvoir discrétionnaire de contrôle et de surveillance des propriétaires, et même, dans certains cas, le pouvoir d'entreprendre d'office certains travaux.

Les procédés de police sont peu coûteux, parce qu'ils ne comportent l'attribution d'aucune indemnité et qu'ils laissent tous les frais résultant des travaux à entreprendre à la charge des propriétaires. Ils sont, en revanche, moins souples, parce que le pouvoir de contrôle de l'Administration reste enfermé dans certaines règles et qu'en particulier ils ne lui confèrent pas le droit d'entreprendre d'office aucun travail, sauf dans des cas exceptionnels.

4^o *Conclusion.* — Nous ne pouvons pousser plus avant l'étude de ces combinaisons pratiques de la police et du domaine, sans entrer dans le détail des dispositions législatives ou autres qui nous intéressent. Il est donc temps pour nous de passer à l'étude de ces dispositions elles-mêmes, et d'essayer de déterminer leur portée juridique exacte, en nous référant aux idées directrices que nous venons de grouper dans cet essai de synthèse. Nous le ferons successivement, en étudiant les statuts généraux de propriété et de domanialité et leur combinaison particulière en matière d'esthétique urbaine, puis le régime juridique des monuments et des sites classés.

TITRE PREMIER

Les statuts généraux de propriété et de domanialité et la protection de la beauté publique.

Le régime juridique des monuments historiques et des sites, que nous décrirons dans les chapitres qui suivent ce titre, a ceci de particulier qu'il est déterminé par une législation spéciale et que les dispositions qu'il contient sont exclusives de toute préoccupation étrangère au but d'ordre artistique qu'il poursuit : c'est donc un *cas particulier*, où la protection des intérêts de l'art est soumise à un statut spécial qui déroge au droit commun.

Nous nous proposons d'étudier, auparavant, les statuts généraux qui forment le *droit commun* de la propriété ou de la domanialité et de montrer comment l'utilisation de procédés tels qu'ils existent actuellement et en vue d'intérêts très divers, par exemple voirie ou hygiène, peut être faite également en vue de préoccupations d'ordre esthétique ; nous serons obligé de nous reporter à un grand nombre de dispositions légales ou réglementaires qui ne sont pas spéciales à notre matière ; pour ne citer que les

plus importantes, le décret-loi du 26 mars 1852, sur les rues de Paris; les lois du 14 mars 1919, du 3 décembre 1923 et du 19 juillet 1924 sur l'extension des villes, sont autant des lois d'hygiène urbaine que des lois d'esthétique. Nous nous efforcerons, autant que possible, de ne pas nous égarer sur un terrain qui n'est pas le nôtre.

La complexité même de cette matière fait que toute l'organisation administrative, qui est à la base de ces dispositions, est, elle-même, assez difficile à saisir. Il est nécessaire que nous en tracions d'abord les grandes lignes, car il est impossible de décrire les charges qui sont imposées à la propriété privée sans connaître les organismes qui sont chargés d'en assurer le respect. Nous nous proposons donc de répartir nos développements dans les deux chapitres suivants :

- I. — L'organisation des pouvoirs administratifs.
 - II. — Les charges imposées à la propriété privée.
-

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION DES POUVOIRS ADMINISTRATIFS

On ne peut pas dire qu'il existe actuellement une organisation complète de la protection des intérêts artistiques ; nous sommes encore trop souvent en présence d'un régime inorganique, dont les éléments ont été déterminés par le hasard des circonstances, sans qu'il s'y soit mêlé aucune préoccupation d'ensemble.

Il est possible cependant de remarquer parfois, sous ce désordre apparent, certaines tendances, ouvertes ou latentes, qui peu à peu se font jour et qui éclatent soudain sous forme d'organisations partielles, destinées à coordonner les diverses activités administratives autour d'une idée commune : telles les législations relatives aux monuments historiques ou à l'extension des villes.

Nous rangerons ces diverses tendances sous trois orientations générales et qui nous semblent essentielles :

1^o La création, la protection et la conservation des monuments et objets d'art tend à se concentrer autour de l'administration centrale des Beaux-Arts, sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique.

2^o La protection de la beauté des campagnes tend à se développer dans le plan de l'Administration

départementale, ses organes principaux étant le préfet et la commission départementale des sites.

3^o L'embellissement des villes est réglé et coordonné par les municipalités, sous le contrôle direct des autorités supérieures.

Nous examinerons, dans une *section première*, les deux premières de ces propositions. Nous consacrerons *les deux sections suivantes* à l'étude de l'embellissement des villes.

1. — L'organisation nationale et régionale.

2. — L'organisation urbaine: police et domania-
lité (1).

3. — L'organisation urbaine: les plans d'extension.

SECTION I

L'organisation nationale et régionale

1^o *L'administration centrale des Beaux-Arts* (2). — L'administration centrale des Beaux-Arts est constituée actuellement par la *Direction des Beaux-Arts*, qui dépend du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Elle voit, de nos jours, le nombre de ses attributions et l'étendue de ses pouvoirs s'augmenter progressivement, dans le sens que nous venons

(1) Sous le titre : *Police et domaniaité*, nous entendons analyser les différents pouvoirs qui interviennent à propos de l'esthétique urbaine; nous verrons ensuite comment ces différents pouvoirs se combinent dans l'élaboration et l'exécution des *plans d'extension*.

(2) Morgand : *L'administration des Beaux-Arts, Revue gén. d'Administration*, 1883, p. 352. — Berthélemy : *Traité élém. de Droit admin.*, liv. II, tit. II, ch. VI : Les Beaux-Arts.

d'indiquer, c'est-à-dire du développement, de la conservation et de la protection des monuments et des objets d'art.

1. — Rentrent *normalement* dans les attributions du ministre des Beaux-Arts :

1^o L'organisation et l'entretien des musées nationaux.

2^o Le service des bâtiments civils et des palais nationaux, c'est-à-dire la construction et l'entretien des édifices affectés au fonctionnement des services publics.

3^o Le service des édifices cultuels, c'est-à-dire l'entretien des édifices appartenant à l'Etat et aux communes et mis gratuitement à la disposition des divers cultes.

Le ministre des Beaux-Arts possède dès lors la surveillance et l'entretien d'une grande partie des collections et des monuments publics. Toutefois, les musées départementaux et municipaux échappent, en principe, à son contrôle, ainsi que certains monuments dont l'entretien est assuré par le service auquel ils sont affectés : il en est ainsi, par exemple, des bâtiments militaires, qui dépendent du ministère de la Guerre et du service du Génie militaire.

D'autre part, le pouvoir du ministre des Beaux-Arts sur l'entretien des bâtiments appartenant aux départements et aux communes se réduit à un simple contrôle, sans qu'il comporte la substitution d'action, c'est-à-dire l'exécution d'office de certains travaux urgents ; dans certains cas, la procédure d'inscription d'office permet d'inscrire au budget départemental

ou communal les dépenses nécessaires à l'entretien de ces édifices (1); la loi du 5 avril 1884 mettait ainsi à la charge des communes l'entretien des édifices consacrés au culte, dans la mesure où il n'y pouvait être pourvu par les ressources propres de la fabrique. La loi du 9 décembre 1905 supprima cette disposition, laissant la charge de l'entretien des édifices cultuels aux associations constituées pour succéder au service public des cultes qu'elle supprimait; le concours financier de l'Etat, des départements et des communes devient simplement facultatif.

D'autre part, les associations cultuelles n'ayant pas été constituées pour l'exercice du culte catholique, les édifices ont été laissés gratuitement à la disposition des fidèles et des ministres du culte, qui sont devenus des occupants sans titre; dès lors, les communes propriétaires des édifices cultuels étaient en droit de refuser d'effectuer elles-mêmes les réparations nécessaires et de refuser de les laisser effectuer, soit directement par les ministres du culte et les fidèles, soit en acceptant le concours financier de ceux-ci. De là, la situation parfois critique de ces édifices, qui s'en allaient peu à peu en ruine sans que ceux qui étaient intéressés à leur conservation pussent y remédier. Le Conseil d'Etat avait trouvé un palliatif à cet état de choses dans la procédure des offres de concours, par laquelle il refusait d'autoriser administrativement le déclassement des édifices

(1) Loi du 10 août 1871, art. 61, 4^o. — Loi du 5 avril 1884, art. 136, 1^o.

qui tombaient en ruine et pour l'entretien desquels le concours financier des fidèles avait été proposé. Il y avait là un exercice indirect de la tutelle administrative, à l'effet d'assurer la conservation des édifices culturels (1).

Il faut espérer que, de nos jours, la *constitution d'associations diocésaines* permettra au culte catholique d'entretenir lui-même les églises dont il a déjà la jouissance, et par là de mettre fin à une situation qui semblait sans issue.

2. — En dehors de ces attributions normales, le ministre des Beaux-Arts possède un *pouvoir général de réquisition et de police* à l'égard des monuments et objets mobiliers présentant un caractère historique et artistique, pouvoir dont l'exercice est assuré par le *service des monuments historiques*, et qui lui permet de surveiller et parfois d'entretenir, par des procédures d'action d'office, les monuments et objets appartenant à l'Etat, aux personnes publiques et aux particuliers, qui ont fait l'objet d'un *classement spécial* ou d'une simple *inscription sur un inventaire*.

Nous étudierons plus loin, dans le détail (2), le régime juridique des monuments et objets classés et inventoriés. Qu'il nous suffise de dire, quant à présent, que le ministre des Beaux-Arts possède, de ce fait, une extension considérable de ses attri-

(1) Cf. Rigaud : *La Théorie des Droits réels administratifs*, 1^{re} partie, ch. III, sect. III ; 2^e partie, ch. III, sect. III ; 3^e partie, ch. III. — Crouzil : Les droits de l'occupant des églises catholiques, *Revue du Dr. publ.*, 1923, p. 450 à 469.

(2) V. ci-dessous, 2^e partie, titre II.

butions et de ses *pouvoirs*; et nous pourrions *presque* ajouter qu'il est investi d'une *compétence générale* en ce qui concerne la *protection* et la *conservation* des *monuments* et des *objets d'art*; cette idée se trouve confirmée par un arrêt assez curieux de la Cour d'assises de la Creuse, du 29 avril 1910 (1), et qui reconnaît au ministre des Beaux-Arts le droit de revendiquer des objets d'art faisant partie de collections publiques, alors que ces objets n'étaient pas classés comme monuments historiques et qu'ils n'étaient pas placés dans les attributions normales de l'administration des Beaux-Arts: « Attendu que... pour les objets compris dans les collections publiques... les inventaires et les catalogues où ils figurent constituent un équivalent suffisant des formalités de classement pour permettre, *par analogie de motifs*, leur revendication, à défaut du propriétaire, par M. le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts... » Il n'y a là, à vrai dire, qu'une décision isolée; dans un autre cas, le droit d'intervention a été refusé au ministre des Beaux-Arts par le Conseil d'Etat (2), mais il ne s'agissait plus alors de la protection des monuments historiques et des objets d'art; il s'agissait de l'embellissement des villes. Nous verrons plus loin que cette question ne s'oriente pas du tout vers une extension de la compétence du ministre des Beaux-Arts.

(1) D, 1913, 2, 182.

(2) Cons. d'Et., 7 févr. 1912, S, 1914, 3, 22 et 2 mars 1917, Lebon, p. 196 : Jellinek Mercédès (affaire de l'hôtel Astoria).

3. — Quoi qu'il en soit, il nous paraît désormais certain que l'*administration centrale des Beaux-Arts doit constituer la base essentielle de l'organisation nationale de la protection des monuments et des objets d'art*. Cette centralisation, du reste, si elle nous paraît subordonner de plus en plus l'activité des départements et des communes aux décisions de l'administration supérieure, n'est pas exclusive d'une certaine *individualisation des services* dont elle assure l'exécution : certains musées sont aujourd'hui des établissements publics (1). Le service des Monuments historiques est lui-même doté de l'autonomie financière (2), et il ne serait pas impossible d'envisager la création d'un établissement public national chargé de la protection des monuments historiques et plus spécialement de la conservation matérielle des monuments classés (3).

2° *L'administration départementale*. — En dehors des musées départementaux et des monuments publics, dont la conservation et l'entretien ne nous paraissent pas devoir être rangés dans la compétence spéciale de l'administration départementale, celle-ci semble se tourner vers la protection des campagnes et la police de l'affichage au point de vue esthétique.

(1) Ainsi la réunion des Musées du Louvre, du Luxembourg, de Versailles et de Saint-Germain constitue un établissement public (loi du 16 avril 1895, art. 52). De même, le Musée Guimet (loi de fin. du 8 avril 1910, art. 112).

(2) Loi du 10 juillet 1914, portant création de la Caisse des monuments historiques; v. ci-dessous, tit. II, ch. II.

(3) Cf. Rolland : La nouvelle législation relative aux monuments historiques, *Rev. du Dr. publ.*, 1914, p. 664. — La proposition de loi émanant de M. Audiffred envisageait même déjà cette solution.

a) *La protection des campagnes.* — 1. — L'organisme essentiel de la protection des campagnes, c'est-à-dire la commission départementale des sites et monuments naturels (1), nous paraît être restée jusqu'ici dans un état presque embryonnaire. Elle nous paraît étreinte à la fois dans sa compétence, qui est trop restreinte, dans ses pouvoirs trop faibles, dans son rayon d'action trop peu étendu.

Dans sa compétence : cette compétence se réduit au classement de certains sites ou monuments naturels, dont la conservation est nécessaire au point de vue de l'histoire ou de l'art; en dehors des sites qui peuvent être classés, son action est nulle; elle ne peut pas intervenir pour veiller à la conservation des forêts, pour protéger les chutes d'eau et les rivières, pour lutter, en un mot, contre l'industrialisation des campagnes. Quelques mesures timides, et que nous avons énumérées plus haut (2), ont été prises à propos des distributions d'énergie électrique ou des concessions hydrauliques. Ces mesures devraient être complétées et l'exécution devrait en être coordonnée par l'action de la commission des sites.

Dans ses pouvoirs : la commission des sites est essentiellement une émanation du conseil général, qui nomme ou délègue sept sur onze de ses membres; mais son activité est limitée et par le mauvais vouloir des propriétaires, sur lesquels elle n'a aucune prise à l'effet de les forcer à consentir au classement,

(1) V. ci-dessous, ch. II du titre II.

(2) 1^{re} partie, ch. II, sect. I.

et par l'autorité du préfet qui en est le président de droit et qui la convoque quand bon lui semble, car il n'a été prévu aucune session ni réunion régulière de la commission.

Dans son rayon d'action : elle doit restreindre son activité aux limites du département; il en résulte qu'il existe en France trop de commissions départementales des sites, dont aucune n'a l'importance et l'autorité désirables.

2. — Est-il souhaitable que la protection des campagnes soit organisée d'après *un principe de décentralisation régionale*? Oui, à notre avis, car chacune des régions de la France possède son caractère propre, et il est impossible de les soumettre à un même organisme dont l'activité prendrait un aspect trop uniforme.

Mais il est nécessaire qu'une réorganisation complète soit réalisée pour assurer une protection efficace et, selon nous, elle ne peut être conçue dans le cadre du département; c'est là un faible argument que nous apportons à la *cause du régionalisme*. Il n'en a pas moins son prix. Un grand progrès serait réalisé le jour où, dans chaque région, existerait une commission dotée d'une certaine indépendance et d'une certaine autorité, faisant appel à toutes les compétences et à toutes les bonnes volontés, chargée de dire son avis sur toutes les questions qui intéressent la vie artistique de la région, et spécialement l'aspect particulier de ses paysages traditionnels, et enfin armée de pouvoirs juridiques plus efficaces que ceux qui résultent pour elle du classement institué par la

loi du 21 avril 1906, classement dont nous étudierons plus loin les conditions d'application et les effets (1).

b) *La police de l'affichage.* — .1 — Nous avons rencontré la question de l'affichage à propos des monuments historiques, des sites et paysages, de la protection des campagnes, de l'embellissement des villes : dans tous ces cas, la police et la réglementation de l'affichage, au point de vue esthétique, est donnée au préfet agissant non comme agent exécutif du département, mais comme agent du pouvoir central. Il y a, en cette matière, déconcentration et non décentralisation. Toutefois, une certaine décentralisation pourrait être réalisée par l'obligation pour le préfet d'agir en conformité de vues avec la commission départementale des sites. C'est ce qu'a décidé la loi du 20 avril 1910, et cette disposition se retrouve dans le projet de loi relatif à la réglementation des panneaux-réclames.

2. — *D'une façon générale*, la base de l'organisation régionale nous paraît donc devoir assurer la protection des paysages, et cette action peut s'étendre non seulement aux campagnes, mais aux sites urbains. Toutefois, en ce qui concerne les villes, il ne suffit pas de prévoir une organisation de contrôle et de protection par département ou par région. Il faut que, dans chaque agglomération urbaine, existe

(1). Il y aurait peut-être lieu d'envisager, à défaut d'une réorganisation administrative complète sur la base du régionalisme, la création de syndicats de départements ou encore d'un organisme se rapprochant du génie rural. Mais ce sont là de simples suggestions, qui devraient être confirmées par une connaissance pratique des conditions dans lesquelles le problème se pose.

un organisme spécial, participant à la vie et au développement de la ville, soucieux de mettre en harmonie son passé et ses besoins actuels; il faut qu'il existe un statut de la propriété urbaine, permettant d'astreindre les habitants à des obligations spéciales d'hygiène et d'esthétique. Ces raisons commandent la création d'un organisme administratif fort complexe, dont l'étude absorbera le contenu des développements qui vont suivre.

SECTION II

L'organisation urbaine : police et domanialité

1. — Précisons tout d'abord ce que nous entendons par *organisation urbaine* : il serait tout à fait inexact de confondre ce terme avec celui d'organisation municipale ; il comprend à la fois plus et moins.

L'organisation urbaine, c'est l'*organisation de tous les pouvoirs et de toutes les compétences par lesquels se réalise l'embellissement de l'agglomération urbaine*. Nous ne restreignons donc pas cette étude à l'examen des pouvoirs et des compétences des autorités municipales. Nous y comprendrons également les pouvoirs de l'administration centrale ou départementale, les droits des particuliers.

D'autre part, l'agglomération urbaine ne doit pas se confondre avec le territoire de la commune : elle en exclut toute la partie de ce territoire qui constitue la banlieue rurale. Elle comprend, par

contre, tout le territoire qui constitue une seule et même agglomération bâtie, que cette agglomération s'étende sur une ou plusieurs communes, voire même sur un ou plusieurs départements.

Cette observation préliminaire étant faite, nous examinerons successivement les différents pouvoirs qui contribuent à l'organisation et à l'embellissement d'une ville, soit sur le plan de la domanialité et de la propriété, soit sur le plan de la police.

1^o *Domanialité et propriété.* — Sous le rapport de la propriété et de la domanialité, une agglomération urbaine se répartit en trois catégories de biens, qui sont : le domaine public des administrations publiques, le domaine privé des administrations publiques, les propriétés privées (1).

a) *Le domaine public.* — 1. — Pour les auteurs qui n'admettent pas que le domaine public constitue une forme particulière de la propriété, il n'existe qu'un seul domaine public qui comprend uniquement les biens insusceptibles par nature de propriété privée, et dont les dépendances sont réparties entre les administrations publiques; ces administrations ne sont investies, à leur égard, que d'un droit de garde et de surintendance.

Pour nous, au contraire, le domaine public est réellement la propriété des administrations publiques :

(1) Nous ne parlons que pour mémoire d'un quatrième élément : les *biens communaux*, dont l'importance est nulle au point de vue de l'esthétique urbaine. — Sur les biens communaux, cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 854, note 1.

Etat, départements, communes, et il comprend tous les biens directement affectés aux services publics (1).

2. — En fait, la majeure partie du domaine public urbain est constituée par le domaine de la commune. Toutefois, l'agglomération urbaine peut comprendre des dépendances du domaine public du département et surtout du domaine de l'Etat, dont l'importance n'est pas négligeable.

1^o Font partie du domaine public communal : *les rues et places* d'une ville, les jardins publics, avec tout ce qui fait corps avec ces biens comme les grilles, statues, becs de gaz, etc. ; les églises, mairies, maisons d'école, les halles et marchés couverts, etc. En outre, il faut y comprendre certains bâtiments appartenant à la commune et *affectés à certains services publics d'Etat* : bâtiments affectés à l'instruction publique, casernes, hôtels des postes, etc. ; ou *affectés à des établissements publics communaux* : hôpitaux, hospices, maisons de secours, etc.

2^o Font partie du domaine public départemental : les routes départementales et chemins de fer départementaux ; les bâtiments appartenant au département et affectés à un service départemental ou national : préfectures, sous-préfectures, palais de justice, prisons, etc.

3^o Font partie du domaine public national : les routes nationales, les fleuves, rivières, canaux, chemins de fer qui traversent des agglomérations urbaines ; les rivages de la mer et les forts ; les bâti-

(2) V. ci-dessus, 2^e part., ch. prél., sect. II.

ments et terrains affectés aux services publics : citadelles, forteresses, fortifications ; églises cathédrales et métropolitaines, ministères, hôpitaux nationaux, grandes écoles, etc. (1).

3. — Tous ces biens sont donc, en principe, administrés et gérés par l'administration propriétaire, qui procède à leur acquisition par voie de cession amiable ou d'expropriation ; à leur appropriation matérielle au service auquel ils sont destinés, par le procédé des travaux publics ; à leur classement, à leur délimitation et à leur affectation, et cela sous les deux réserves suivantes :

a) La gestion des biens faisant partie du domaine public par l'administration propriétaire, est subordonnée au respect de leur affectation au service public dont ils font partie. Il y a là une restriction considérable aux droits de l'administration propriétaire, surtout en ce qui concerne les biens affectés à un service public qui dépend d'une autre administration.

b) L'administration des biens faisant partie du domaine public est soumise, en ce qui concerne les administrations décentralisées, au contrôle général qui résulte de la tutelle administrative et à certains contrôles particuliers : l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être autorisée que par une

(1) Nous n'ignorons pas que l'on discute beaucoup la condition juridique des bâtiments affectés aux services publics en général et que bien des auteurs ne les classent pas parmi les dépendances du domaine public. Toutefois, la tendance actuelle paraît être en sens contraire. — Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 643, note 1.

loi ou un décret; le classement, le déclassement, la délimitation et, d'une manière générale, l'administration des chemins vicinaux est assurée par le conseil général et la commission départementale; l'entretien et la conservation des monuments publics est soumise au contrôle de l'administration centrale des bâtiments civils, etc.

4. — Que résulte-t-il, au point de vue artistique, de cette organisation du domaine public urbain?

Il n'est pas douteux, d'une part, qu'en fait et en droit le pouvoir domanial ne puisse être exercé dans un but artistique, soit à propos de l'expropriation, soit à propos de l'aménagement matériel des biens destinés à faire partie de ce domaine. Mais il n'est pas moins certain, d'autre part, que l'organisation actuelle du domaine public urbain soit impuissante, *à elle seule*, à assurer la réalisation de ce but, dans la mesure où il est lié à une certaine unité de conception qui doit présider à l'aménagement d'une ville.

Remarquons cependant que cette coordination nécessaire a été réalisée, dans une certaine mesure, par la loi du 16 septembre 1807, art. 52, qui impose à toutes les communes l'obligation de dresser un plan d'alignement pour toute l'étendue des agglomérations bâties; ce plan d'alignement auquel s'est ajouté, depuis, l'obligation du nivellement, porte sur toutes les voies publiques existant dans l'agglomération, qu'elles appartiennent ou non à l'administration municipale; il a pour objet la démolition des voies existantes ainsi que les redressements, modifications à y apporter ou projets de rues nouvelles à ouvrir.

Il est dressé par les services municipaux et homologué ensuite par les administrations compétentes.

Les frais d'établissement de ce plan sont, en principe, obligatoires pour les communes; en pratique, on ne les leur impose pas, si bien que cette obligation était souvent sans effet, jusqu'à l'intervention de la loi du 14 mars 1919, que nous étudierons plus loin. Et encore ce plan ne comprenait-il que la délimitation des voies publiques (1).

En résumé, la domanialité publique consacre donc une dispersion de pouvoirs et de compétences, dont la réunion dans une même conception d'embellissement urbain suppose une certaine bonne volonté de la part des diverses administrations qui sont appelées à les exercer.

b) *Le domaine privé.* — Le domaine privé des administrations publiques se compose de trois catégories de biens :

1^o Les biens qu'elles possèdent d'une manière normale, à titre de source supplémentaire de revenus pour leur budget;

2^o Les biens provenant des dépendances du domaine public, dont le déclassement a été prononcé;

3^o Les biens acquis par les communes afin de les bâtir et de les revendre, en vertu de la loi du 31 octobre 1919 (2).

De ces trois catégories, la première a peu d'import-

(1) Étaient donc exclus du plan d'alignement urbain les édifices publics, les jardins publics, etc.

(2) De même les biens acquis au moyen de l'expropriation par zone, en dehors du périmètre de l'ouvrage public projeté.

tance au point de vue qui nous occupe : elle est assimilée aux propriétés ordinaires pour toutes les charges qui sont imposées à celles-ci dans l'intérêt de l'embellissement urbain. Nous renvoyons l'étude de ces charges à un chapitre ultérieur (1).

Les biens provenant du domaine public déclassé sont principalement les parcelles provenant du redressement et de la suppression de voies publiques, et des fortifications ou places de guerre déclassées. Les premières sont réunies aux propriétés contiguës sous forme d'un droit de préemption accordé aux riverains ou de l'expropriation de leur bien. Le déclassement des places de guerre a, d'autre part, une grosse importance dans le développement d'une ville : il permet de créer soit des quartiers nouveaux, soit des jardins ou des parcs, soit des gares de chemins de fer ou des entreprises diverses. Le déclassement d'une place de guerre est ordinairement réglé par un statut spécial (2).

Quant aux biens acquis par les municipalités en vue d'une revente ultérieure, quoique cette institution soit encore entourée, dans notre droit, de restrictions assez sérieuses (3), ils présentent également une grosse importance et donnent aux municipalités le pouvoir de régler par avance l'extension future d'une ville en voie de développement.

(1) V. ch. II du même titre.

(2) Cf. la loi du 19 avril 1919, sur le déclassement des fortifications de Paris.

(3) Loi du 31 octobre 1919. — Cf. ci-dessus, 2^e partie, chap. prél., sect. II.

Le domaine privé, quoiqu'il soit soumis en principe aux règles juridiques de la propriété privée, présente donc, au point de vue de l'embellissement urbain, un gros intérêt; là encore, il est souhaitable que l'entente se fasse entre les diverses administrations qui l'ont en leur possession.

c) *Les propriétés privées.* — En principe, chacun est maître chez soi; tout propriétaire est donc libre d'organiser comme il l'entend les biens sur lesquels porte son droit de propriété, d'y faire des constructions, de les louer, de les aliéner; cependant, l'ordonnance générale des constructions privées présente, au point de vue de la beauté d'une ville, une importance peut-être aussi considérable que le bon aménagement des rues et places publiques. Or, souvent, le propriétaire ne peut pas ou ne veut pas se conformer, dans l'exercice de son droit, à observer une certaine conformité avec l'intérêt général.

1. — Il ne le peut pas, parce que le morcellement des propriétés privées ou la configuration qu'elles présentent par suite de circonstances diverses, telle que l'expropriation d'une partie du terrain pour l'établissement d'une voie publique. Deux remèdes permettent d'obvier à ces inconvénients:

1^o Le remembrement urbain, dont l'application généralisée à toutes les propriétés urbaines est à l'étude (1), a déjà fait l'objet d'une loi du 4 mars 1919, spéciale aux régions dévastées (2); il peut être fait,

(1) V. ci-dessus, 1^{re} partie, ch. II, sect. II et III.

(2) Nous reconnaissons du reste volontiers que cette loi présente

à la demande des propriétaires, ou ordonné d'office par le préfet sur la demande d'une commission communale de reconstruction foncière; il est réalisé ensuite, soit par la commission communale, soit par une association syndicale de propriétaires, constituée suivant les règles des lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888.

2^o L'incorporation au domaine public soit à la demande du propriétaire sous forme de réquisition d'emprise totale (1), soit d'office et dans les termes du décret-loi du 26 mars 1852 ou de la loi du 6 novembre 1918, organisant l'expropriation par zone, des parcelles dont la forme ou la contenance s'oppose à un lotissement rationnel ou l'établissement de constructions salubres ou esthétiques. Dans tous les cas, ces opérations sont liées à une expropriation dont le but essentiel est de réaliser un but d'intérêt général, tel que l'ouverture d'une voie publique.

2. — Si le propriétaire particulier d'un terrain situé au milieu d'une ville ne veut pas conformer ses intentions au respect de l'intérêt général, nous verrons qu'il est des moyens de l'y contraindre dans une certaine mesure.

Mais, d'une manière générale, tous les propriétaires ne seront pas astreints aux mêmes obligations, soit en raison de la nature même de leur propriété, soit en raison de l'aménagement qu'ils lui donnent.

beaucoup moins un intérêt urbain qu'un intérêt économique d'ordre général.

(1) Loi du 3 mai 1841, art. 50.

En raison de la nature de la propriété : une propriété riveraine d'une voie publique présente beaucoup plus d'importance au point de vue de la beauté d'une ville qu'une propriété située à l'intérieur d'un pâé de maisons. De là résulte, pour les propriétaires riverains des voies publiques, certaines charges que, d'une manière générale, on nomme servitudes de voirie ou servitudes d'utilité publique.

En raison de l'aménagement de la propriété : une propriété privée présentera un aspect différent suivant qu'elle est bâtie ou non bâtie, destinée à l'habitation individuelle ou construite en vue de la location par étages, aménagée en vue d'un usage commercial ou industriel ou divisée elle-même en parcelles reliées aux voies publiques par des voies privées. Par là s'explique que, suivant leur destination propre, les diverses propriétés privées puissent être soumises à des régimes juridiques différents.

Notons, tout d'abord, les organisations destinées à favoriser dans chaque ville le développement de la petite propriété foncière et des habitations à bon marché : ce sont soit des sociétés ou des associations privées placées sous une certaine surveillance administrative, soit des offices publics communaux, soit les communes elles-mêmes qui prennent en charge directement et sans intermédiaire la construction et la location ou la vente des habitations.

D'autre part, certaines obligations peuvent être imposées aux propriétaires urbains dans un but général d'esthétique. Et remarquons que ces obligations peuvent se légitimer, en une certaine manière, par

le fait que dans les villes la propriété foncière profite en général de plus-values considérables; ce sont ces plus-values, cet « *unearned increment* », dont la contre-partie consiste pour les propriétaires dans l'obligation de se solidariser avec les Pouvoirs publics dans une commune entreprise d'aménagement et d'embellissement urbain. Cette solidarité se manifeste sous deux formes : la constitution de droits réels et le pouvoir de police.

d) *La constitution de droits réels.* — 1. — Tout d'abord, les administrations publiques peuvent posséder sur les propriétés privées des droits réels civils, établis en vertu de conventions particulières. Ces droits réels jouent, sous le nom de servitudes architecturales, un rôle fort important dans l'aspect monumental d'une rue ou d'une place publique.

Est titulaire de ces servitudes, l'administration, au nom de laquelle a été passé le contrat : c'est, le plus souvent, l'administration municipale. Ce sont donc les représentants de la commune qui exerceront les droits et actions à eux confiés pour assurer le respect de cette servitude.

2. — En revanche, les particuliers peuvent posséder de véritables droits réels, quoiqu'à titre précaire, sur les dépendances du domaine public. C'est à l'administration propriétaire de décider à quelles conditions et sous quelles formes (1) elle peut accorder

(1) Il n'y a pas là, du reste, l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire : l'Administration est tenue d'observer certaines règles et certaines formes sur lesquelles nous n'avons pas le loisir d'insister. — Cf. Rigaut, *op. cit.*

ces droits réels administratifs; c'est à elle également que reviendront en retour les redevances perçues sur les titulaires; ces redevances auront le caractère d'un *loyer*.

3. — Les administrations publiques peuvent également exercer sur les propriétés privées des droits réels d'une nature particulière et que nous nommerons *servitudes administratives*.

a) Il en est ainsi tout d'abord des *servitudes de classement*, établies par la législation relative aux monuments historiques, aux sites et monuments naturels. Elles présentent les caractères suivants: elles peuvent être imposées d'office dans certains cas, moyennant le paiement d'une indemnité. Les droits et actions qui en dérivent sont exercés soit par le ministre des Beaux-Arts, soit par la commission départementale des sites. Il est à remarquer d'ailleurs qu'elles peuvent grever également des fonds faisant partie du domaine public.

b) Les *servitudes d'utilité publique* peuvent-elles être également qualifiées de servitudes administratives? Elles doivent être assimilées à notre avis, quant à leur nature juridique, aux servitudes de voisinage établies par les articles 640 à 685 du Code civil (1). D'une manière générale, les rapports de voisinage sont dominés par l'idée essentielle que les droits de chaque propriétaire, pour être efficaces, ne doivent pas s'arrêter strictement à la limite de

(1) Cf. Jèze: Nature juridique des charges qui pèsent sur les riverains des voies publiques. *Rev. du Droit public*, 1912, p. 727. (Note sous Cons. d'Et., 7 févr. 1912.)

leur fonds; il est nécessaire que chaque propriété soit protégée par des restrictions aux droits des propriétaires voisins. En ce qui concerne les propriétés privées, ces restrictions sont établies *par la loi et par les tribunaux*, qui décident ce qui constitue pour chaque propriétaire *l'exercice normal de son droit de propriété*.

Les droits et obligations imposées aux propriétaires particuliers sont identiques, quelle que soit la destination matérielle donnée par chaque propriétaire à son fonds. Au contraire, les obligations respectives du domaine public et des propriétés riveraines ne peuvent être semblables, parce que le domaine public est assujéti à un statut juridique spécial dominé par l'idée de son affectation au service public. Il en résulte, pour les riverains d'une voie publique, par exemple, des obligations beaucoup plus rigoureuses que celles qui incombent aux voisins de propriétés privées. Par contre, les propriétaires riverains ne peuvent pas, en principe, invoquer contre les administrations propriétaires du domaine public les articles 640 à 685 du Code civil. Ils ont, en revanche, des droits beaucoup plus étendus, qui portent le nom *d'aisances de voirie*; ces droits peuvent être remplacés par l'allocation d'une indemnité, au cas où le fonds faisant partie du domaine public serait désaffecté.

Les servitudes d'utilité publique ne constituent donc pas des droits réels détachés du domaine public dont ils sont l'accessoire. Elles ne constituent, au contraire, que l'exercice normal des pouvoirs détenus

par les administrations publiques sur le domaine public, à l'encontre des particuliers, c'est-à-dire du pouvoir domanial et du pouvoir de police.

Du pouvoir domanial. — C'est l'expropriation indirecte qui résulte de certains actes portant délimitation et alignement des voies publiques, pour les parcelles de propriétés privées qui y sont incorporées.

Du pouvoir de police. — Ce sont les mesures de police spéciales aux propriétés riveraines du domaine public et que nous passerons en revue dans le paragraphe suivant.

En résumé, il y a, dans le commerce juridique qui dérive de la propriété, de la domanialité, des droits réels civils ou administratifs, une source précieuse de pouvoirs pour l'administration désireuse de participer à l'embellissement d'une ville. Mais ces pouvoirs sont répartis entre les diverses administrations propriétaires ou titulaires de droits réels, et les autorités administratives investies du pouvoir de police.

2^o *La police du domaine public et des propriétés privées.* — La différence essentielle qui existe, du point de vue où nous nous plaçons, entre le pouvoir domanial et le pouvoir de police, est que le premier présente, dans ses applications pratiques, beaucoup plus de souplesse que le second (1).

Prenons comme exemple les rues d'une ville : elles ont pour destination essentielle de servir à la circulation ; cette destination essentielle ne sera cependant

(1) V. ci-dessus, 2^e part., ch. prél., sect. II.

pas exclusive de certaines utilisations étrangères, soit au profit des services publics, soit même au profit des particuliers. Ainsi elles serviront à créer entre les constructions des espaces libres, qu'on pourra même planter d'arbres et qui deviendront des sources de lumière, d'air et de verdure. On y fera passer des canalisations d'eau, de gaz, d'électricité, des égouts, des lignes de tramways. Les propriétaires riverains pourront construire leurs bâtiments en saillie au-dessus des voies publiques; des particuliers pourront s'y établir d'une manière permanente pour y exercer leur commerce, etc.

Au contraire, si nous analysons la police municipale exercée par le maire qui possède, dans ce but, une large compétence, puisqu'elle constitue une *police générale*, nous n'en découvrons pas moins qu'elle n'est exercée que dans des buts très précis qui sont la sécurité, l'hygiène et la tranquillité publiques et qu'elle ne peut, sous aucun prétexte, être détournée de son but, par exemple pour des raisons de beauté et d'esthétique, sauf dans les cas formellement prévus par la loi. Dans tous les autres cas, l'exercice de la police municipale pourra bien avoir des conséquences quant à l'esthétique urbaine, mais aucune mesure de police ne devra être prise en vue de ces conséquences.

Cette observation préliminaire est nécessaire pour comprendre le jeu des diverses compétences en matière de police et leurs conséquences quant à l'organisation esthétique urbaine.

1^o La police de l'*acquisition et de la conservation du*

domaine public impose aux propriétaires riverains deux catégories d'obligations :

a) L'obligation de ne pas bâtir ou de ne pas exécuter certains travaux sur les immeubles compris dans le projet de redressement d'une voie publique. Cette *servitude de reculement* a pour but de faciliter l'expropriation ultérieure de ces immeubles ; elle est d'ailleurs fort critiquable au point de vue de l'esthétique urbaine : on l'a appelée encore « servitude de ruines ».

b) L'obligation de se conformer strictement à la limite fixée par le plan d'alignement, même si cette limite comporte un empiètement sur la propriété privée et, par suite, une expropriation indirecte de cette propriété.

Ces obligations sont sanctionnées par la *délivrance d'alignements individuels* aux propriétaires. Ces alignements sont délivrés *par le préfet* en matière de grande voirie, c'est-à-dire pour les routes nationales et départementales, et *par le maire* en matière de petite voirie, c'est-à-dire pour les chemins vicinaux, les rues et places des villes.

Nous verrons plus loin que le Conseil d'Etat restreint beaucoup les pouvoirs de l'administration en matière d'expropriation indirecte et de servitude de reculement, par une jurisprudence très favorable aux propriétés privées (1).

Mais les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 renouvellent entièrement la question pour les villes soumises au régime qu'elles établissent. Elles consa-

(1) V. ci-dessous, ch. II du même titre, sect. I et II.

crent une importante extension de la notion d'alignement.

2^o La police de l'*utilisation du domaine public* par les services publics et par les particuliers. — Dans toute agglomération bâtie, le maire a, en principe, la police du domaine public et spécialement des voies publiques : au point de vue de la sécurité, de la circulation, de la propreté, de l'hygiène et de l'esthétique. Cette police comporte deux catégories de mesures :

a) La réglementation et la surveillance de l'utilisation du domaine public par les particuliers et l'autorisation de toute occupation privative du domaine public, c'est-à-dire de toute occupation par les particuliers qui soit un obstacle au fonctionnement des services publics et au droit égal de chacun à faire usage de la voie publique pour son propre compte. Ces autorisations peuvent être accordées par le maire, mais d'une manière absolument précaire et révocable; elles ne confèrent aux particuliers à qui elle est accordée aucun droit réel sur la partie du domaine public sur lequel elle porte; elle peut être soumise à la perception d'une taxe (1), mais cette taxe a le caractère d'un impôt et non d'un loyer.

b) La police des constructions privées riveraines, par la réglementation et par la délivrance dans certaines villes que nous désignerons plus loin d'un *permis de bâtir* (2). Le principe est que cette régle-

(1) Cette taxe est soumise à la nécessité d'une autorisation législative annuelle.

(2) Cf. ci-dessous, ch. II du même titre, sect. III.

mentation a pour but unique la sécurité et la salubrité des voies publiques et ne peut, en aucune manière, imposer aux propriétaires des obligations établies uniquement dans un but esthétique. Les principaux éléments de cette réglementation sont : la réglementation de la hauteur des maisons, l'obligation d'employer ou de ne pas employer certains matériaux à raison de leur solidité ou des dangers d'incendie qu'ils présentent, la prohibition des pans de bois ou des toitures de chaume, la construction des cheminées, etc.

Signalons, en outre, la police spéciale des immeubles menaçant ruine, qui a pour but d'assurer leur réparation ou leur démolition et qui est exercée par le préfet en matière de grande voirie, par le maire pour la petite voirie (1).

Nous verrons, d'autre part, que *certaines prescriptions d'ordre esthétique* peuvent être imposées aux propriétaires riverains des voies publiques, en vertu du décret-loi du 26 mars 1852, à Paris et dans certaines villes assimilées à Paris pour l'application de ce régime : nettoyage périodique des maisons, interdiction de porter atteinte aux immeubles ou groupes d'immeubles constituant des sites ou perspectives monumentales. Ces prescriptions sont sanctionnées par le permis de bâtir ; elles doivent être interprétées restrictivement, étant donné leur caractère exceptionnel.

Enfin, sur ce point encore, la *loi du 14 mars 1919*

(1) Cf. Hauriou : *op. cit.*, p. 489.

donne aux municipalités le pouvoir d'imposer aux propriétaires riverains des voies publiques certaines *servitudes esthétiques* dont nous chercherons plus tard à déterminer la nature et le caractère.

3^o La *police des propriétés privées* proprement dite, c'est-à-dire qu'elles soient ou non riveraines d'une voie publique, est exercée en principe par l'*autorité municipale* au seul point de vue de la salubrité et de l'hygiène. Elle contient, du reste, des prescriptions différentes suivant qu'elle s'adresse à des propriétés privées ordinaires, à des lieux publics, à des voies privées ouvertes au public. Une police spéciale est organisée pour les établissements dangereux incommodes et insalubres et qui doivent être écartées des agglomérations bâties et même des habitations particulières. Cette police échappe, dans une large mesure, à l'autorité municipale (1).

Enfin, la loi du 14 mars 1919 a institué une *police des lotissements* opérés par des particuliers et qui est soumise aux pouvoirs du maire et du préfet.

En résumé, l'organisation urbaine est essentiellement soumise au pouvoir de police du maire : c'est donc une organisation décentralisée, soumise à la tutelle administrative, exercée en l'espèce par le préfet. Mais, d'autre part, il est nécessaire que le maire agisse en concordance avec les *autorités exerçant les polices spéciales* que nous avons énumérées plus haut, ainsi qu'avec les *administrations propriétaires* des dépendances du domaine public. Cette

(1) Cf. Hauriou : *op. cit.*, p. 512 et suiv.

entente est facilitée, dans une certaine mesure, par une disposition de la loi municipale (art. 98, § 3, de la loi du 5 avril 1884), qui oblige les autorités compétentes, pour délivrer les alignements individuels ou les permissions de voirie, à demander au préalable l'avis du maire. Mais il n'y a là qu'une disposition isolée et d'ailleurs dépourvue de sanction pratique, puisqu'en cas de désaccord entre le maire et l'autorité compétente, celle-ci aura forcément le dernier mot.

3^e *Conclusions.* — Nous venons de passer en revue les principaux éléments de l'organisation urbaine de droit commun. Il nous reste à nous demander si cette organisation, telle qu'elle est constituée de nos jours, peut permettre l'organisation rationnelle et esthétique d'une ville moderne.

1. — *Il est permis de dire que, d'une façon générale, l'administration possède les pouvoirs nécessaires pour mener cette œuvre à bonne fin, à condition qu'elle sache en user.* La législation moderne de l'expropriation lui permet de voir grand et de constituer un domaine public urbain, rues, places publiques, jardins, parcs, etc., bien aménagés. D'autre part, elle possède un certain contrôle sur les constructions privées. Ce contrôle peut être exercé de deux façons : soit *directement*, par la réglementation rigoureuse de la hauteur des maisons et des saillies qui peuvent être tolérées sur la voie publique (1) ; soit même par

(1) Nous avons dit ci-dessus (p. 216) que cette réglementation n'avait pas, en principe, un but esthétique. Elle peut cependant présenter un certain intérêt au point de vue de l'esthétique urbaine.

un contrôle encore plus absolu des immeubles constituant des perspectives monumentales, classés comme sites ou comme monuments historiques; soit indirectement, par la possibilité d'accorder *certaines tolérances* (1) qui diminuent la rigueur des règlements administratifs, à condition que le propriétaire en fasse usage pour donner à sa maison un certain caractère monumental; soit par l'acquisition d'immeubles par cession amiable ou expropriation, pour les revendre ensuite grevés de certaines servitudes architecturales. Nous verrons plus loin dans quelle mesure ce contrôle peut être encore accentué par la loi du 14 mars 1919.

Toutefois, l'administration ne possède pas, de nos jours, un contrôle absolu et discrétionnaire des propriétés privées au point de vue esthétique, même en ce qui concerne les immeubles riverains des voies publiques. Nous sommes encore loin d'une époque où les empereurs romains faisaient démolir d'office les constructions qui leur paraissaient nuisibles pour le bon aspect de la cité (2).

D'autre part, les pouvoirs que l'administration

D'autre part, il est permis de se demander si la loi du 14 mars 1919 n'a pas détruit ce principe. (Cf. ci-dessous, ch. II du même titre, sect. III.)

(1) Ces tolérances, pour être régulières, doivent du reste avoir été prévues par le règlement aux dispositions duquel elles dérogent. — C. d'Et., 17 mars 1911, Roubeau. Leb., p. 341.

(2) « *Dimenda sunt omnia quae per diversas urbes vel in foro, vel in quocumque publico loco contra ornatum et commodum ac decoram faciem civitatis exstructa noscuntur* ». (Cod. de Just., l. VIII, tit. XI, loi 6.)

possède pour la constitution et l'aménagement de son propre domaine doivent être exercés avec une certaine clairvoyance : il ne faut pas, sous prétexte de créer des rues et des espaces libres, démolir les quartiers les plus anciens et parfois aussi les plus pittoresques. Il faut que le domaine public, une fois créé, soit aménagé avec un certain goût ; qu'il soit entretenu diligemment ; que les services municipaux de nettoyage et de voirie fonctionnent régulièrement ; que l'administration ne le laisse pas envahir par des statues, des monuments d'un goût parfois douteux, ou par des édicules de destination commerciale ou autre et dont la concession peut être pour une ville une source de revenus qui la pousse à en abuser.

Pour que les pouvoirs juridiques de l'administration produisent réellement les effets pour lesquels ils ont été créés, *il faut qu'on les mette en pratique au service d'une politique urbaine* à la fois hardie et prudente, économe et désintéressée, soucieuse des intérêts de l'art et suffisamment instruite pour éviter les fautes de goût.

2. — Nous avons vu que la base de l'organisation urbaine était constituée par l'autorité municipale, représentée soit par le maire agissant en vertu de son pouvoir propre et de sa compétence en matière de police municipale, soit par le maire et le conseil municipal, agissant comme propriétaires du domaine public urbain.

Mais il s'en faut de beaucoup que le maire et le conseil municipal soient entièrement libres de diriger,

selon leurs conceptions propres, ce que nous avons appelé la politique urbaine :

a) Il faut qu'ils s'entendent avec les autorités qui ont à intervenir soit comme propriétaires du domaine national ou départemental, soit comme agissant en matière de police en vertu d'une compétence spéciale. Or, nous avons vu que la coordination n'était pas toujours assurée d'une manière parfaite entre ces diverses autorités.

b) Remarquons d'ailleurs qu'à Paris les pouvoirs municipaux sont partagés entre le conseil municipal, le préfet de police et le préfet de la Seine. De même, certaines attributions de la police municipale reviennent au préfet de la Seine dans la banlieue parisienne, aux préfets dans certaines villes (1).

c) L'autorité municipale est une dans les villes qui s'étendent sur le territoire d'une seule commune ; la question est beaucoup plus complexe en ce qui concerne les agglomérations s'étendant sur le territoire de plusieurs communes ou de plusieurs départements. Dans ce cas, l'organisation rationnelle de l'agglomération est subordonnée à la bonne volonté des départements et des communes, qui peuvent combiner ou ne pas combiner leurs efforts, étant donné qu'elles ont, dans ce cas, la faculté de réunir des conférences intercommunales ou interdépartementales, ou des syndicats de communes (2).

3. — Non seulement l'autorité municipale n'a-t-elle

(1) Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 292.

(2) Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 229 et 282.

pas toujours le pouvoir de régler librement l'embellissement d'une ville, mais elle n'en a pas non plus toujours le vouloir.

a) Toutes les villes et même toutes les grandes villes n'ont pas la faculté de s'entourer de compétences, comme Paris, qui possède des services techniques nombreux, des organismes comme le comité technique et d'esthétique, l'Institut d'économie urbaine ou la commission du Vieux-Paris (1).

b) Les dépenses parfois considérables qui résultent de l'aménagement d'une ville retombent presque exclusivement sur le budget municipal, sous forme d'indemnités d'expropriation, de services municipaux à entretenir, etc. Certaines charges incombent, il est vrai, à l'Etat et aux départements, pour ce qui regarde les dépendances du domaine public. D'autres peuvent retomber directement sur les particuliers, comme le balayage des rues, l'établissement des trottoirs et le pavage : encore ces charges varient-elles, suivant des règles anciennes et spéciales à chacune des villes considérées. Enfin la ville peut retirer quelques profits provenant de certaines redevances ou de certaines taxes perçues sur les locations et les concessions sur les voies publiques. Encore y a-t-il là un danger pour la beauté de l'ensemble (2).

Ces restrictions une fois faites, et mettant à part l'organisation financière des stations hydrominérales, climatiques et de tourisme qui pourvoient à l'embel-

(1) Cf. Magny, *op. cit.*, 3^e partie, ch. IV et V.

(2) Cf. ci-dessus, p. 220.

lissement de leur ville au moyen d'un établissement public chargé de la perception de certaines taxes sur les voyageurs, les touristes et les baigneurs étrangers à la commune (1), on peut dire que, pour une commune soucieuse de la beauté de ses rues et de ses constructions, les charges financières restent très lourdes et qu'un conseil municipal hésitera souvent à les assumer au péril d'une future réélection.

Au surplus, le contrôle du budget de la commune, qui est une des manifestations de la tutelle administrative, permet bien d'inscrire d'office certaines dépenses obligatoires; il ne permet pas d'obliger une ville à entreprendre de grands travaux urbains malgré la volonté de ses habitants et de son conseil municipal.

4. — Pour toutes ces raisons, il y a lieu de prévoir l'organisation d'une procédure destinée à coordonner tous les pouvoirs qui président à l'aménagement d'une ville autour des pouvoirs municipaux qui en forment la base essentielle et à permettre à la municipalité d'entreprendre et d'exécuter un véritable programme d'embellissement urbain, et à soumettre l'initiative de la municipalité à un contrôle sérieux de la part des autorités compétentes. C'est l'organisation de cette procédure qui fait l'objet essentiel des lois du 14 mars 1919, du 3 décembre 1923 et du 19 juillet 1924. Nous étudierons successivement les obligations nouvelles que cette loi impose aux communes et les armes qu'elle leur donne contre les particuliers.

(1) V. ci-dessus, 1^{re} partie, ch. II, sect. III.

SECTION III

L'organisation urbaine : les plans d'extension (1)

La loi du 14 mars 1919, et les lois subséquentes qui l'ont modifiée et complétée, constituent à proprement parler le *statut de l'organisation urbaine*, aussi bien au point de vue esthétique proprement dit qu'au point de vue de l'organisation générale d'une ville : propreté, hygiène, organisation des services municipaux, approvisionnement, facilité des communications, etc. Aussi ne peut-il entrer dans notre plan d'étudier dans le détail la procédure qu'elles instituent et les obligations qu'elles imposent aux communes et aux particuliers. Nous voudrions tenter de montrer, dans un rapide exposé, dans quelle mesure — profondé, à la vérité — ce statut intéresse le point de vue particulier de l'esthétique et quelles sont les procédés qu'il institue au service de ce but particulier. Nous rassemblerons ces différentes idées sous les trois propositions suivantes :

1^o La législation sur les plans d'extension impose aux municipalités l'obligation de dresser un plan qui, à certains égard, est un véritable statut de l'esthétique urbaine.

(1) **Bibliographie.** — Boivin : Etude juridique de l'urbanisme. Thèse Paris, 1918-19. — Marot : La loi du 14 mars 1919, Thèse Poitiers, 1923. — Touzé : La loi du 14 mars 1919, Thèse Paris, 1924. — On consultera également le rapport supplémentaire présenté par M. Dormoy et dont nous avons déjà signalé l'intérêt.

2° Elle institue une procédure permettant le contrôle et l'approbation de ce plan par des organismes compétents.

3° Elle dote les municipalités d'armes sérieuses destinées à assurer l'exécution pratique du plan d'extension.

1° *L'élaboration du plan d'extension par les municipalités.*

a) *Toutes les agglomérations urbaines, présentant une certaine importance au point de vue esthétique, sont soumises à l'obligation de dresser un plan d'extension.* — Ces agglomérations sont déterminées par l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919, modifiée par la loi du 19 juillet 1924, art. 1^{er}. Doivent avoir un plan d'extension :

1° Les villes d'une *certaine importance numérique* : 10.000 habitants et au-dessus, ou en voie d'accroissement. La liste de ces dernières est établie par le conseil général, sur proposition de la commission départementale d'aménagement et d'extension, avec approbation du préfet, ou sur la demande des communes intéressées, avec avis favorable de ladite commission et approbation du préfet.

Les communes du département de la Seine sont soumises d'office à la législation des plans d'extension.

2° Les villes présentant un *certain caractère esthétique* :

a) Stations balnéaires, hydrominérales, climatiques et autres, soumises à la taxe de séjour et dont la population, quelle qu'en soit l'importance, augmente

de 50 % ou plus à certaines époques de l'année. La liste de ces villes est dressée par le préfet.

b) Les agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique, et inscrites sur une liste dressée par la commission départementale des sites et revisée par la commission supérieure d'extension et d'aménagement.

3^o Les *groupes d'habitations et les lotissements* créés par les associations de sociétés et des particuliers.

4^o Les agglomérations, quelle que soit l'importance de leur population, *partiellement ou totalement détruites* par suite d'un fait de guerre ou d'un cataclysme quelconque : un arrêté du préfet décide, après avis de la commission départementale d'extension, si l'agglomération rentre ou non dans les conditions prévues pour l'application de ces prescriptions.

On voit que l'obligation de dresser un plan d'extension ne vise pas des communes déterminées, mais *des agglomérations bâties*, qu'elles soient ou non situées sur le territoire d'une seule commune.

b) *Le plan d'extension comprend l'organisation de toutes les mesures destinées à assurer l'embellissement d'une agglomération quelle qu'elle soit.*

1^o Le plan d'extension est essentiellement une œuvre d'ensemble : c'est une idée qui a été mise en vedette par les principaux rapporteurs ou commentateurs de cette législation. Nous avons dit plus haut combien il était nécessaire, pour l'embellissement d'une ville, que cette question fût étudiée dans

son ensemble, en liaison avec la situation générale de la ville au point de vue historique, géographique, économique, aussi bien qu'au point de vue proprement artistique et intellectuel.

2^o Le plan d'extension contient l'énumération et la coordination de toutes les mesures destinées à favoriser l'embellissement de la ville dans un avenir immédiat, prochain ou même éloigné.

Tout d'abord le plan d'extension étant une œuvre d'ensemble, ne doit pas se restreindre aux limites actuelles d'une agglomération, ni aux mesures qui doivent être envisagées immédiatement : il doit contenir des prévisions pour l'avenir, relativement au développement futur de l'agglomération, à condition que ces prévisions présentent une certaine solidité ; il serait fâcheux de se laisser aller à des vues purement imaginaires ou fantaisistes. Mais il ne faut pas non plus envisager strictement ce qui est immédiatement réalisable. Le plan d'extension n'est pas établi *ne varietur* ; il contient, pour l'avenir, des directives générales qui guideront les efforts ultérieurs et s'adapteront peu à peu aux nécessités pratiques.

1. — Le plan, ou plutôt le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension qui doit être dressé par les villes, comprend (loi du 14 mars 1919, art. 1^{er}) :

« 1^o Un plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et la disposition des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et indique les réserves

boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics.

« 2^o Un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, *ainsi que toutes les autres conditions y relatives* et, en particulier, les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions...

« 3^o Un projet d'arrêté du maire, pris après avis du conseil municipal, et réglant les conditions d'application des mesures prévues au programme. »

Il résulte des termes très larges employés par le législateur, ainsi que des travaux préliminaires qui permettent de préciser son intention, que la définition qui précède doit comprendre toutes les mesures administratives qui présentent une certaine importance au point de vue de l'aménagement urbain, même si la détermination de ces mesures ne rentre pas dans la compétence stricte de l'organisme administratif à qui incombe le soin de dresser ce plan, c'est-à-dire à l'autorité municipale. Le plan indique donc :

Le *domaine public urbain* national, départemental et municipal, ainsi que le domaine privé (en particulier les réserves boisées) et les principales modifications à y apporter; la répartition et le lotissement actuel des *propriétés privées*; l'énumération des *droits réels civils ou administratifs* grevant les dépendances des domaines administratifs ou les propriétés privées dans un intérêt esthétique (servitudes architecturales, monuments historiques et sites classés).

Les *mesures de police* qui doivent être prises, afin d'assurer la police du domaine public ou des propriétés privées dans un intérêt esthétique.

En un mot, tous les droits, pouvoirs et compétences que nous avons énumérés dans la section précédente sous les rubriques : domanialité, propriété et police.

2. — Toutefois, en ce qui concerne les agglomérations détruites par suite de faits de guerre, la loi du 14 mars 1919, art. 2, prévoit simplement l'établissement d'un plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, ainsi que d'une étude sommaire du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension que nous avons défini ci-dessus.

Mais l'établissement de ce plan et de ce projet sommaire ne dispense pas les municipalités d'établir un projet complet d'aménagement et d'extension, toutes les fois qu'elles se trouvent dans les conditions d'application de l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919.

3. — Le plan qui doit être établi pour les *lotissements* entrepris par des particuliers contient, entre autres dispositions, le *raccordement des voies privées* avec les voies publiques et la détermination des *servitudes archéologiques ou esthétiques* imposées par le cahier des charges des ventes ou locations.

En outre, l'administration peut y réserver des espaces libres (places, terrains de jeux, etc.) et des emplacements destinés à des édifices ou à des services publics.

c) - *Le plan d'extension est établi par les soins et à la charge des municipalités ou des lotisseurs, qui doivent*

s'entourer, à cet effet, de toutes les compétences nécessaires. — 1. — Deux organismes ont été créés, à l'effet de fournir aux municipalités et aux lotisseurs les indications, renseignements et directives nécessaires à l'établissement du plan :

1^o *Une commission départementale* d'aménagement et d'extension des villes et villages, qui comprend, outre les représentants des principaux services départementaux, la *commission des sites et monuments naturels* du département et *dix membres nommés par le préfet* en raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

La commission d'aménagement et d'extension du département de la Seine reçoit une composition un peu différente : on y fait entrer les représentants du conseil municipal de Paris et des maires du département.

Les commissions départementales ont pour principal rôle de grouper les documents et renseignements nécessaires à la confection des plans par les municipalités. Elles jouent, en outre, le rôle de conseils consultatifs destinés à donner des avis sur les projets établis par les municipalités, et les affaires que le préfet désire leur soumettre.

2^o *Une commission supérieure* d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et villages, composée de représentants de la Chambre, du Sénat, du Conseil d'Etat, des maires, des principaux services nationaux intéressés par l'extension des villes, et entre autres *quatre membres du Conseil supérieur des Beaux-Arts* et *quatre membres du Conseil général des*

bâtiments civils, élus par leurs collègues; en outre, *dix membres choisis parmi les urbanistes, techniciens*, etc., dont sept par le ministre de l'Intérieur et trois par le ministre des Régions libérées. Ces deux ministres ont respectivement la présidence et la vice-présidence de cette commission.

Cette commission a pour rôle de donner son avis sur les projets qui lui sont soumis par le ministre de l'Intérieur ou des Régions libérées, soit d'office, soit sur la demande de la commission, par délibération motivée. En outre, elle établit les règles générales (1) destinées à guider les municipalités dans l'application de la législation relative aux plans d'extension.

Ces deux commissions ne sont pas constituées exclusivement dans l'intérêt de l'art et de l'esthétique; cependant les compétences artistiques, nous l'avons vu, y sont largement représentées, et l'instruction du 5 mars 1920, rédigée par la commission supérieure pour l'application de la loi du 14 mars 1919, contient en majorité les règles à suivre dans l'aménagement de l'esthétique urbaine.

D'ailleurs les municipalités et les lotisseurs auront toute liberté pour se documenter par eux-mêmes et auprès des compétences administratives, des techniciens, architectes, artistes et urbanistes, etc. (2).

2. — Le plan établi par les lotisseurs doit être élaboré à leur charge et par leurs soins : ils ont toute

(1) Ces règles générales ont été établies par l'instruction du 5 mars 1920.

(2) Cf. la circulaire du 5 mars 1920, 6°.

liberté à cet effet dans l'établissement de ce plan. Le plan, une fois établi, sera soumis à l'examen des autorités compétentes : jusque-là, aucun aménagement matériel ne pourra être exécuté, aucune vente ou location ne pourra être consentie en vue du lotissement.

3. — Le plan d'aménagement et d'extension des villes et des agglomérations détruites est dressé par la municipalité compétente, s'il n'intéresse que le territoire d'une seule commune. S'il intéresse plusieurs communes d'un même département, le préfet provoque une étude d'ensemble de ce projet de la part des municipalités intéressées et institue, même d'office, des conférences intercommunales en vue de l'institution de syndicats de communes. S'il dépasse les limites du département, il est dressé dans une conférence interdépartementale, après avis des communes touchées par ce plan.

Le plan est établi par le syndicat de communes conformément à la procédure prescrite et que nous décrirons plus loin. De même le plan dressé par une conférence interdépartementale est soumis à ces mêmes formalités par la suite dans chaque commune intéressée. Mais, dans ce dernier cas, il est déclaré d'utilité publique par une loi.

4. — La loi du 14 mars 1919 a prescrit, pour l'établissement du plan, l'observation d'une procédure destinée à provoquer l'intervention des personnes compétentes ou intéressées par ce plan et sanctionnée par l'intervention du préfet, au cas où la commune refuserait d'accomplir ces formalités.

Le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension doit être établi *dans un délai de trois ans*, à compter de la promulgation de la loi du 14 mars 1919; toutefois, ce délai a été prorogé d'une *nouvelle période de trois ans* par la loi du 3 décembre 1923. Au contraire, le projet sommaire et le plan d'alignement prévu pour les localités détruites doivent être établis dans le *délai de trois mois* : le point de départ de ce délai est fixé par arrêté préfectoral.

La procédure d'établissement du plan comporte les phases suivantes :

1^o Désignation, par délibération du conseil municipal et sur la proposition du maire, d'un « homme de l'art » (1) chargé de l'étude et de la confection des plans et des projets. Cette désignation pourrait être faite d'office par le préfet, s'il n'y avait été pourvu par le conseil municipal dans le délai de deux mois. En pratique, cette désignation est faite souvent à la suite d'un concours. Il y a, du reste, avantage à s'adresser à des groupements d'architectes urbanistes, qui comprennent toutes les compétences nécessaires : géomètres, topographes, architectes proprement dits, architectes-paysagistes, etc.

2^o Etablissement des plans, projets arrêtés par le conseil municipal, de concert avec l'homme de l'art désigné.

(1) Le terme « homme de l'art » a été substitué au terme d'« architecte », primitivement employé par la proposition de loi sur le plan d'extension, à la suite d'un amendement présenté par M. Monestier, le 1^{er} juin 1915, afin de laisser à cet égard une latitude plus grande aux municipalités. — Cf. Marot, *op. cit.*, p. 125.

Le plan doit être établi dans les délais ci-dessus énumérés, faute de quoi le préfet peut procéder d'office à ce travail, aux frais de la commune.

3^o Les plan, programme et arrêté une fois établis, sont examinés successivement par :

Le *bureau d'hygiène* ou, à son défaut, la *commission sanitaire* de la circonscription;

Le *conseil municipal*.

Ils sont ensuite soumis à une *enquête*, dans les conditions de l'ordonnance du 23 août 1835.

Ils sont examinés par la *commission départementale d'extension*.

4^o Le conseil municipal donne son avis définitif; s'il refuse d'examiner le plan, le préfet lui adresse une mise en demeure et lui impartit un délai d'un mois au plus, passé lequel il examine lui-même le plan.

Il en est de même si le conseil municipal refuse de donner son avis définitif.

4. — Les *frais d'établissement du plan* sont à la charge des lotisseurs et des communes et peuvent être imposés à celles-ci par le préfet au moyen de la procédure d'inscription d'office. Toutefois, l'Etat prend à sa charge les frais d'établissement du plan d'alignement et de projet sommaire des communes dévastées, ainsi que le plan d'extension des agglomérations présentant un caractère pittoresque et désignées par la commission départementale des sites.

En outre, des subventions peuvent être accordées par le ministre de l'Intérieur, sur la proposition du

préfet. La proportion d'après laquelle ces subventions sont accordées est déterminée par un barème annexé au règlement d'administration publique du 2 septembre 1919. Les *communes sont déchues de ce droit*, si le plan n'a pas été établi dans le délai prescrit.

2° *Le contrôle et l'approbation des plans d'extension.*

1. — Les directives d'après lesquelles les plans doivent être établis sont déterminées par la commission supérieure d'extension, sous réserve des dérogations qui peuvent y être accordées par les commissions départementales. Ces directives sont contenues dans l'instruction du 5 mars 1920. En particulier, les plans doivent être exécutés au 1/1000^e pour l'aménagement, au 1/5000^e pour l'extension. Toutefois, les parties de l'aménagement et de l'extension qui ne sont pas susceptibles de réalisation immédiate pourraient être représentées au moyen d'un plan directeur (loi du 19 juillet 1924, art. 2), mais le programme des servitudes et l'arrêté du maire devront être néanmoins établis.

Les plans d'extension, une fois établis conformément à ces directives, sont soumis à l'examen des autorités compétentes. Il y a lieu toutefois de remarquer que les communes ont la liberté d'adresser, avant la confection de leur plan, un avant-projet sommaire à la commission supérieure d'extension, qui peut leur indiquer les principales modifications à y apporter : elles s'évitent ainsi des travaux inutiles.

2. — a) *Les plans d'extension proprement dits* sont examinés par le préfet, puis transmis avec avis

motivé au ministre de l'Intérieur et approuvés par décret du Conseil d'Etat. Ce décret déclare d'utilité publique les travaux à exécuter. Les plans établis par des conférences interdépartementales sont approuvés par une loi.

b) *Les plans d'alignement et les projets* prévus pour les agglomérations des régions dévastées sont déclarés d'utilité publique par le préfet, sur avis conforme de la commission départementale d'extension, exception faite des agglomérations soumises à l'obligation d'exécuter un projet complet, pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat est toujours nécessaire.

c) *Les plans de lotissement* sont déposés en double exemplaire à la mairie et soumis, dans les vingt jours du dépôt, à l'examen du bureau d'hygiène ou de la commission sanitaire, du conseil municipal et à une enquête dans les formes prescrites par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 août 1825.

Le préfet peut prescrire l'enquête d'office un mois après une mise en demeure dûment constatée, adressée au maire par le propriétaire.

Le projet est soumis à l'examen de la commission départementale d'extension et approuvé, s'il y a lieu, par arrêté préfectoral. Cette décision doit intervenir dans le mois qui suivra l'enquête, faute de quoi le projet est réputé approuvé.

Les plan d'extension, les plans d'alignement, les plans de lotissement une fois approuvés, deviennent définitifs et ne peuvent plus être modifiés que par l'intervention d'une nouvelle procédure intervenant dans les formes prescrites par les lois du 14 mars

1919 et du 19 juillet 1924 (loi du 19 juillet 1924, art. 2, modifiant la loi du 14 mars 1919, art. 1^{er}) [1].

3. — *Effets immédiats de la déclaration d'utilité publique.* — La déclaration d'utilité publique a le caractère d'une décision exécutoire, emportant exercice de la tutelle administrative vis-à-vis des communes et du pouvoir de police vis-à-vis des particuliers.

a) Vis-à-vis des communes, la déclaration d'utilité publique permet la réalisation des opérations administratives prévus par le plan d'extension, c'est-à-dire des expropriations et des travaux publics propres; elle constitue, d'autre part, une décision d'approbation du projet d'arrêté du maire, qui doit être compris dans le projet.

b) Vis-à-vis des particuliers, elle constitue une *mesure de police* leur imposant l'observation de certaines prescriptions destinées à faciliter l'exécution du plan.

c) *Le plan d'extension est-il opposable aux administrations autres que la commune* et qui sont intéressées par l'organisation urbaine? C'est là une question qui n'a pas été réglée par la loi du 14 mars 1919. Il y aurait lieu de prévoir l'intervention, au cours

(1) On ne saurait s'exagérer l'importance de cette disposition, importance que nous avons déjà signalée. Grâce à elle, les conseils municipaux successifs d'une même ville seront obligés désormais de réaliser une même conception et de suivre des desseins excédant une courte période de réalisation immédiate. Il y a là une grave atteinte à la décentralisation administrative et à la liberté des conseils municipaux, atteinte que justifiaient du reste les circonstances. (Cf. ci-dessous, 1^{re} partie, ch. II, sect. III.)

de la procédure d'établissement du plan d'extension, des diverses autorités administratives propriétaires de certaines dépendances du domaine public urbain ou titulaires d'un pouvoir de police; le plan d'extension, tel qu'il existe actuellement, ne règle que les rapports de l'administration supérieure avec les communes et les particuliers; de là peuvent naître des difficultés qui d'ailleurs pourront être résolues par arrangements amiables entre les diverses administrations intéressées, soit préalablement à l'établissement du plan, soit postérieurement à la déclaration d'utilité publique.

d) La décision portant approbation ou refus d'approbation constitue une *décision exécutoire* et elle est, comme telle, susceptible d'être attaquée par la voie de recours pour *excès de pouvoirs*, soit par les communes, soit par les particuliers intéressés, pour violation de la loi, des règles de forme et de compétence ou détournements de pouvoirs. Elle sera annulable notamment si une formalité substantielle a été omise dans la procédure d'établissement du plan, par exemple les avis qui doivent être donnés par les différents organismes techniques, ou l'enquête de *commodo et incommodo*, ou si elle est fondée sur un motif étranger à l'intérêt général pour lequel elle doit être donnée, c'est-à-dire l'intérêt de la bonne organisation urbaine.

Mais il faut admettre que l'administration supérieure aura un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'appréciation en fait des motifs de son approbation ou de son refus; il y a là une solution

conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Toutefois, il y aurait lieu d'admettre à notre avis, dans une réforme législative, que la décision d'approbation ou de refus ne peut pas être pure et simple, mais doit être motivée, ceci afin de sauvegarder, dans la mesure du possible, la liberté des communes qui, sans cette exigence, seraient livrées au bon plaisir de la commission supérieure d'extension, de laquelle dépend en pratique, dans une large mesure, la décision définitive prononcée par décret, ou dans les autres cas de la commission départementale et du préfet.

3^o *L'exécution du plan d'extension.* — Voilà donc désormais les municipalités dotées d'un plan bien conçu d'aménagement, d'embellissement et d'extension de leurs villes, dotées de larges pouvoirs d'expropriation et de police destinés à faire prévaloir les prescriptions de ce plan contre la volonté et les intérêts des particuliers et des lotisseurs, armées surtout contre la spéculation foncière par un élargissement considérable des anciennes servitudes d'alignement et de reculement; nous aurons, dans notre chapitre suivant, l'occasion de commenter l'organisation de ces pouvoirs à l'encontre des propriétés privées et d'examiner leur sanction pratique. La question que nous nous posons tout d'abord est celle de savoir comment, en fait, se réalisera l'exécution des mesures prévues par le projet.

Il est certain, tout d'abord, que les municipalités et les maires ne pourront procéder à aucune expropriation, aucune concession de travaux ou de services

publics, prendre aucun arrêté dont les termes seraient contraires aux mesures contenues dans un projet rendu définitif. Si une modification au plan d'extension s'impose, il sera nécessaire de recourir à une procédure régulière conforme à la loi du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924. Il n'y aura donc lieu, par conséquent, de ne déterminer d'une façon précise que les mesures susceptibles de se réaliser dans un avenir prochain. Du reste, les servitudes d'alignement qui résultent du plan ne peuvent s'appliquer que pour des modifications du tracé des voies publiques ou autres, qui seront effectués dans un délai déterminé. D'autre part, la déclaration d'utilité publique des expropriations et des travaux publics, prévus par le plan, ne sera probablement accordée que sous réserve d'un certain délai d'exécution. Les mesures qui seront prévues pour des délais plus éloignés ne constituent, par conséquent, que des directives générales, fixant le but éloigné à atteindre au moyen des efforts quotidiens : elles ne produiront aucun effet juridique précis.

Mais, dans cette mesure, encore faut-il, pour que le plan d'extension puisse être exécuté, que l'on soit assuré de la bonne volonté des municipalités ; et la question qui paraît dominer le problème est toujours la question financière ; malgré les améliorations apportées à la procédure d'expropriation, les mesures destinées à restreindre la spéculation foncière, les taxes de séjour ou autres qui peuvent être imposées aux particuliers, il n'en reste pas moins que les charges imposées aux municipalités seront

considérables. Les rapporteurs et commentateurs des lois de 1919 et de 1924, les circulaires et instructions du 5 mars 1920 donnent, à ce sujet, des conseils très sages aux communes, et qui peuvent se réduire à ceci :

Etre modeste dans la conception, être hardi dans l'exécution.

Etre modeste dans la conception : ne prévoir que les travaux nécessaires à l'aménagement d'une ville; ne pas se laisser entraîner par des projets grandioses; aménager ce qui est plutôt que de le remplacer par une organisation entièrement nouvelle.

Etre hardi dans l'exécution : ne pas attendre au dernier moment pour la réalisation des travaux projetés, mais les prévoir d'avance, afin de profiter des meilleures conditions et du meilleur moment; et surtout suivre une *politique foncière* qui permette de recourir le moins possible à des expropriations coûteuses.

La loi du 19 juillet 1924 prévoit, dans son article 8, la création dans chaque département d'une caisse d'avances aux communes (1), dont le fonctionnement sera organisé par une loi ultérieure. Cette caisse peut évidemment être d'un grand secours aux villes, en permettant de répartir sur plusieurs exercices budgétaires les frais nécessités par de grands travaux à entreprendre d'un seul coup.

Y a-t-il lieu, au surplus, de compter sur la bonne

(1) Cf. le rapport de M. Dormoy, précité.

volonté sincère des villes touchées par cette législation?

Au cours de la discussion à la Chambre de la loi de 1919, certains doutes furent émis à cet égard; on a pu déplorer que le service de l'extension et de l'aménagement des villes restât décentralisé dans une aussi large mesure (1).

Selon nous, il faut voir les municipalités à l'œuvre; il faut également redouter les excès d'une étatisation à outrance; nous avons essayé de montrer que la législation des plans d'extension ne pouvait atteindre son but que si elle était mise au service d'une politique urbaine à la fois hardie et prudente. Il faut faire crédit à ceux à qui incombe la direction de cette politique et attendre que leur incapacité démontrée suscite de nouvelles réformes dans l'avenir.

(1) Séances de la Chambre des Députés, des 28 mai et 1^{er} juin 1916. *Journal off.*, déb. parl. Chambre, 1915, p. 782 et 803.

CHAPITRE II

LES CHARGES IMPOSÉES A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE DANS UN INTÉRÊT ARTISTIQUE

Nous avons tenté, dans le précédent chapitre, de donner une vue d'ensemble de tous les pouvoirs administratifs qui entraient en jeu dans la protection de la beauté publique, soit directement, soit indirectement; il ne peut être question pour nous de reprendre en détail l'étude de *tous* ces pouvoirs, en tant qu'ils constituent des charges pour la propriété privée. Si tant est que la démolition d'immeubles menaçant ruine ou le refus d'autorisation d'un établissement dangereux ou insalubre soient d'une certaine importance pour l'esthétique urbaine, du moins sortirions-nous des limites de cette étude en les examinant en détail: nous renvoyons donc le lecteur aux traités de droit administratif pour tout ce qui regarde l'étude des pouvoirs et des procédures qui ne présentent pas, par elles-mêmes, un intérêt esthétique.

Nous restreindrons donc le champ de nos investigations à l'étude des charges grevant les propriétés privées (1) directement dans un intérêt d'art ou

(1) **Bibliographie.** — G. Bidaux: Des servitudes et charges imposées aux riverains des rues de Paris, Thèse Paris, 1907. — Courcelle et Brunswick: *Législation de la Voirie et du Roulage*, Paris, 1910. — Guillaume: *La Voirie urbaine*, 5^e éd., 1908.

d'esthétique, mettant à part le régime spécial de classement institué pour les monuments historiques et les sites classés, et nous consacrerons à cette étude les quatre divisions suivantes :

- I. — Domanialité et propriété.
- II. — La police du domaine public.
- III. — La police des constructions privées.
- IV. — Sanction des obligations imposées aux particuliers.

SECTION I

Domanialité et propriété

Nous traiterons, dans cette section, du commerce juridique qui s'établit entre les particuliers et l'administration propriétaire des dépendances du domaine public ou du domaine privé, ainsi que des pouvoirs de l'administration en ce qui concerne l'acquisition, la conservation et l'aliénation des biens sur lesquels porte son droit de propriété.

1^o *L'acquisition des biens dépendant du domaine public et du domaine privé.* — L'acquisition des dépendances du *domaine public* se fait par le moyen de l'expropriation pour tous les biens appartenant à des particuliers, sauf pour le cas où cette acquisition pourrait être réalisée par cession amiable (1). L'expro-

(1) Il est particulièrement intéressant de signaler qu'en matière de voirie urbaine, cette cession amiable s'opère par l'*abandon gratuit* de terrains sur lesquels sont ouvertes les voies publiques par des particuliers. Cette ouverture de voie publique est subor-

priation étant un procédé de réquisition étranger aux modes ordinaires d'acquisition du droit privé, constitue pour les particuliers une véritable charge, puisqu'elle tend à transformer leur droit de propriété en une indemnité et qu'elle donne à cette mutation de propriété des effets juridiques spéciaux tels que la purge des droits réels existant antérieurement sur les biens expropriés.

La loi a donc restreint le droit d'expropriation qui existe au profit de l'administration à certains cas déterminés et elle a, en outre, subordonné l'exercice de ce droit à l'intervention d'une procédure spéciale comportant certaines garanties pour les particuliers expropriés.

a) *Restrictions au pouvoir d'expropriation.* — L'expropriation n'est applicable qu'aux biens corporels immobiliers. Cependant la loi du 31 décembre 1921 a organisé une procédure spéciale, tendant à la réquisition des *objets mobiliers d'intérêt artistique* et dont on trouvera la description plus loin (1).

D'autre part, l'expropriation a essentiellement pour but la *réalisation d'un travail public* et ne peut s'étendre en principe au-delà des biens nécessaires à l'exécution de ce travail. C'est ainsi, par exemple,

donnée à l'agrément de l'administration et à l'observance des caractères réglementaires que doivent présenter les voies publiques. Les frais de premier établissement de ces voies sont supportés par les particuliers. La loi du 14 mars 1919 semble faire un large emploi de cette procédure vis-à-vis des lotissements et groupes d'habitations créés par les particuliers. V. ci-dessous, sect. II. — Cf. sur l'ouverture de voies publiques par des particuliers. — Courcelle et Brunswick : *Législation de la Voirie*, p. 58.

(1) Cf. ci-dessous, titre II, ch. I, sect. VI.

qu'on ne pourrait exproprier un immeuble pour la seule raison qu'il nuit à la beauté de la rue sur laquelle il est construit. Toutefois, la loi du 31 décembre 1913 autorise l'expropriation des immeubles classés ou susceptibles d'être classés comme monuments historiques (1).

En outre, le périmètre des biens dont l'acquisition est nécessaire pour l'exécution d'un travail public n'est plus nécessairement délimité, de nos jours, par le périmètre même des travaux à exécuter.

Le décret-loi du 26 mars 1852, art. 2, applicable aux rues de Paris et aux villes auxquelles, par la suite, il a été étendu, et modifié par la loi du 10 avril 1912, autorise l'administration à comprendre dans tout projet d'expropriation la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permettent d'y élever [des constructions salubres], ni *des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie*.

La loi du 3 mai 1841, art. 8, modifiée par la loi du 6 novembre 1918, autorise l'administration à comprendre dans la déclaration d'utilité publique par laquelle débute la procédure, « non seulement les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages projetés, mais encore toutes celles qui seront reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir.

« Il en sera notamment ainsi, en matière de voirie

(1) Cf. ci-dessous, *loc. cit.*

urbaine, pour les superficies hors alignement, faisant obstacle à un lotissement rationnel ou non susceptibles de constructions qui s'accordent avec le plan général des travaux». Cette dernière disposition, dont l'application ne se restreint pas aux villes soumises au décret-loi de 1852, diminue de beaucoup l'intérêt de celui-ci, puisqu'elle l'englobe dans la notion générale d'*expropriation par zone*.

Toutefois, la disposition du décret-loi de 1852 garde son utilité ; il résulte, en effet, des termes de la loi de 1841 que l'utilité publique des parcelles à exproprier doit être déclarée *par un seul et même acte*, qu'il s'agisse des immeubles compris dans le périmètre des travaux projetés ou en dehors de ces travaux.

Au contraire, les décrets du 27 décembre 1858 et du 14 juin 1876, rendus en exécution du décret-loi du 26 mars 1852, autorisent l'administration, *postérieurement à la déclaration d'utilité publique* des parcelles à exproprier pour l'ouverture ou le redressement d'une voie publique, à faire prononcer l'*utilité publique des parcelles non comprises dans cette déclaration* et insusceptibles de recevoir une construction esthétique, par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi l'administration est investie d'un large pouvoir d'expropriation en matière esthétique ; toutefois ce pouvoir reste lié, en principe, dans une certaine mesure, à la notion d'un travail public et ne peut être exercé, d'autre part, qu'en vue des *buts d'intérêt général définis par la loi*.

La sanction de ces restrictions au pouvoir d'expro-

priation est, d'une part, la *possibilité d'un recours en annulation* contre la déclaration d'utilité publique pour excès de pouvoirs; de l'autre, la *rétrocession aux propriétaires* des terrains expropriés sur lesquels n'auraient pas été effectués en fait les travaux publics qui ont motivé l'expropriation.

Le *recours pour excès de pouvoirs* sera soumis aux règles ordinaires. Il ne pourra être exercé toutes les fois que la déclaration d'utilité publique sera prononcée par une loi. D'autre part, il faut admettre que le Conseil d'Etat ne pourra se faire juge de la *réalité* des motifs invoqués par l'administration, mais seulement de la concordance de ces motifs avec le but qui leur a été assigné par la loi (Conseil d'Etat, 24 juillet 1914, Schœlcher) [1].

D'autre part, il n'est pas douteux non plus que la *rétrocession des terrains* ne puisse pas être exigée dans le cas où une parcelle englobée dans une expropriation, comme impropre à l'établissement de constructions esthétiques, aurait été vendue ensuite à un propriétaire voisin: dans ce cas, en effet, le but poursuivi par l'expropriation aurait été réalisé; cette solution est formellement admise par le décret du 26 mars 1852. Mais que dire du cas où l'administration mettrait ces terrains en vente séparément? Malgré certains avis contraires, il ne nous semble pas douteux, pour notre part, que la *rétrocession* ne puisse être exigée par le propriétaire d'après les règles ordinaires (2).

(1) Leb., p. 913. — Cf. Bidaux, *op. cit.*, p. 16-17.

(2) La solution contraire a cependant été admise par M. Bidaux,

b) *La procédure d'expropriation.* — Il ne nous appartient pas de décrire la procédure normale ou les procédures particulières de l'expropriation (1), les garanties qu'elles assurent aux propriétaires, ni les perfectionnements qui leur ont été apportés par les lois du 21 avril 1914, du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921, quant à l'évaluation de l'indemnité versée au propriétaire, la contribution de la plus-value et l'expropriation conditionnelle. Nous désirons seulement attirer l'attention sur deux points particuliers :

1. — L'expropriation d'un immeuble régulièrement classé comme *monument historique* ne peut être valablement prononcée que si le ministre des Beaux-Arts a été appelé à présenter ses observations. Si l'expropriation est néanmoins prononcée, faudra-t-il

op. cit. (p. 32-33) et par la Cour de cassation (13 juill. 1871, D, 73, 1, 49; 17 déc. 1877, D, 78, 1, 408). On fait cependant, dans ce cas, la réserve suivante : il faut que les travaux prévus soient exécutés intégralement. La rétrocession pourrait être exigée par le propriétaire au cas où, par exemple, l'axe de la rue serait dévié de telle sorte que les parcelles expropriées en dehors des emplacements des travaux exécutés verraient leurs dimensions modifiées et deviendraient susceptibles de recevoir des constructions salubres. Mais, même avec ces réserves, la solution ne nous semble pas acceptable. Il en serait autrement si les terrains mis en vente séparément par l'administration qui les a expropriés étaient *vendus sous certaines réserves*, garantissant l'observation par l'acquéreur des conditions essentielles de salubrité et d'esthétique. Dans ce cas, le but poursuivi par l'expropriation serait réellement atteint et la rétrocession n'aurait plus de raison d'être.

(1) Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 694 et suiv., et le suppl. 1924, p. 11. — Delalleau, Joussetin, Rendu et Perrin : *De l'Expropriation pour cause d'Utilité publique*, 8^e éd., 1893. — Rolin : *Manuel de l'Expropriation*, 1917.

admettre que le jugement d'expropriation entraîne la *résolution de la servitude de classement* existant sur l'immeuble? Nous ne le pensons pas, parce que la servitude de classement grève l'immeuble entre toutes les mains auxquelles il passe, quelles qu'elles soient. Ce serait faire peu de cas d'un monument historique classé situé dans une ville, que de faire dépendre son sort du percement ou de l'élargissement d'une rue ou d'une place publique. Et, d'autre part, la résolution des servitudes opérée par le jugement d'expropriation doit être entendue des droits réels au sens civil, aliénables et prescriptibles, et non de la servitude de classement qui est un droit réel administratif, inaliénable et imprescriptible, relevant de la notion de domanialité publique; il faut donc admettre que, si l'expropriation ne peut entraîner la résolution du classement, elle manquera son but, puisque le travail projeté ne peut être exécuté; il faut donc considérer que, dans ce cas, l'avis du ministre des Beaux-Arts constitue une formalité substantielle, sans l'observation de laquelle la déclaration d'utilité publique qui précède l'expropriation est entachée de nullité. Cette solution, d'ailleurs excellente, devrait être étendue par voie législative à l'expropriation des sites et monuments naturels classés.

2. — La loi du 27 juillet 1921 a étendu aux immeubles endommagés, compris dans les plans d'alignement des communes dévastées, l'utilisation par l'Etat de la *procédure de rachat* prévue par la loi du 17 avril 1919, art. 46, § 6. Cette procédure est une procédure de réquisition effectuée sans les garanties ordinaires

qui sont attachées à l'expropriation. Il y a lieu à l'attribution d'une indemnité fixée par expert.

De même, les *plans d'alignement* établis dans les villes opèrent *expropriation indirecte* de toutes les parcelles non bâties comprises dans le projet de redressement des voies publiques, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une rue nouvelle (1). Il y a lieu à indemnité fixée par le jury. Il est à noter que le plan d'alignement est, de ce fait, assimilé à une déclaration d'utilité publique préalable à une expropriation et peut être attaqué pour détournement de pouvoirs. (Cf. à propos d'un plan d'alignement concernant un chemin vicinal, Cons. d'Etat, 14 févr. 1902, S. 1903, 3, 97, et la note de M. Hauriou).

L'expropriation indirecte résulte également de l'obligation imposée aux lotisseurs par la loi du 19 juillet 1924 de réserver, dans le *plan de lotissement*, des espaces destinés aux monuments et aux services publics; de même il y a expropriation indirecte pour les voies publiques et les espaces libres, « si leur ensemble représente une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et des projets d'aménagement et d'extension de la commune. ». Il y aura lieu, dans tous ces cas, à l'attribution d'une indemnité fixée soit à l'amiable; soit suivant les règles des expropriations

(1) Cons. d'Et., 22 déc. 1916. Pinçon. Leb., p. 553. Ajoutons que la loi du 19 juillet 1924 a élargi la notion d'expropriation indirecte en ce qui concerne les plans d'extension des villes, ainsi que les plans d'alignement dressés dans les agglomérations des régions dévastées. — Cf. ci-dessous, sect. II.

ordinaires, c'est-à-dire fixée par le jury d'expropriation. Il faut décider en conséquence, quoique la loi ne le dise pas expressément, que le plan de lotissement produira, dans ces cas, les effets ordinaires de l'expropriation, c'est-à-dire transfert de propriété et purge des droits réels et que, d'autre part, la décision refusant ou accordant l'approbation de ce plan pourra être attaquée pour détournement de pouvoirs par le lotisseur.

b) *L'acquisition des biens et servitudes dépendant du domaine privé.* — L'acquisition des biens dépendant du domaine privé, ainsi que des servitudes architecturales, n'impose en principe aux particuliers aucune charge spéciale exorbitante du droit privé et se réalise *par libre convention*.

1. — Remarquons toutefois que l'acquisition des servitudes architecturales ou autres grevant les propriétés privées dans un but artistique, ne se réalise par d'ordinaire par convention directe avec les propriétaires, mais par réserve à un acte d'aliénation; ce sont le plus souvent les villes qui, de leur propre autorité ou d'après une disposition expresse de la part de l'autorité compétente pour autoriser cette aliénation, insèrent dans les contrats de vente la réserve d'une servitude.

Il n'est pas douteux que l'aliénation de biens qui proviennent du domaine public par voie de déclassement et qui ont été précédemment acquis à la suite d'une expropriation puisse être subordonnée à la constitution de ces servitudes; mais deux restrictions doivent, selon nous, être faites à cet égard :

a) L'établissement d'une servitude, selon nous, ne peut être le motif unique de l'expropriation d'un immeuble, hors le cas où cette expropriation aurait été déclarée d'utilité publique par une loi. La déclaration d'utilité publique, prononcée par décret, pourrait être annulée pour détournement de pouvoirs.

b) De même la rétrocession faite au propriétaire d'un immeuble exproprié, alors que les travaux qui ont motivé l'expropriation n'ont pas été exécutés, ne peut être faite sous réserve d'une servitude architecturale : dans ce cas, le propriétaire doit être rétabli dans tous ses droits. Il n'en est pas de même dans le cas où le propriétaire, ne faisant pas usage de son droit, la remise des immeubles serait faite à un propriétaire voisin.

2. — Il est impossible de dresser une liste complète des servitudes qui peuvent être imposées aux propriétaires lors de l'aliénation d'un immeuble appartenant à l'Etat ou aux administrations publiques, parce que le caractère de ces servitudes dépend uniquement de la convention librement consentie par les parties en présence. Toutefois, il est possible d'indiquer sommairement les principales clauses qui sont insérées à ce sujet :

a) Servitudes architecturales proprement dites, c'est-à-dire obligation imposée aux propriétaires de respecter une disposition symétrique dans les diverses parties de la construction qu'ils se proposent d'édifier.

b) Servitudes *non ædificandi*, c'est-à-dire obliga-

tion de ne pas bâtir sur certains espaces réservés, particulièrement en bordure de la voie publique.

c) Interdiction de donner aux constructions des dimensions excédant certaines proportions, d'y installer certains établissements commerciaux et industriels, etc., obligation d'établir des arcades livrées à la circulation publique, etc.

On trouvera, dans les ouvrages spéciaux, la liste des principales servitudes de ce genre qui ont été imposées aux riverains des rues de Paris (1).

2° *La conservation et l'aliénation des biens dépendant du domaine public et du domaine privé.* — Nous traiterons successivement de ces deux questions, relativement au domaine public et au domaine privé.

a) *Le domaine public.* — Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Nous avons déjà eu l'occasion de préciser la portée de cette règle et de dire qu'elle protégeait les dépendances du domaine public contre toute aliénation susceptible de nuire à son affectation. De cette idée dérivent les conséquences suivantes :

1. — Toute aliénation irrégulière d'un objet mobilier ou immobilier compris dans le domaine public

(1) Bidaux, *op. cit.*, p. 561. — Magny, *op. cit.*, p. 145 et suiv. — Lortsch., *op. cit.*, p. 95 et suiv. — Alphand, Deville et Hochereau : *Recueil de Lettres patentes, Ordonnances royales, Décrets et Arrêts préfectoraux concernant les Voies publiques de la Ville de Paris.* — A. Alphand et G. Jourdan : *Recueil de Règlements concernant le Service des Alignements et des Logements insalubres.* — L. Taxil : *Recueil d'Actes administratifs et de Conventions, relatifs aux Servitudes particulières grevant les immeubles riverains de certaines places ou voies publiques.*

est nulle de plein droit et cette nullité ne peut être couverte par la prescription. La revendication peut être exercée à tout moment par le propriétaire et éventuellement par l'administration investie de la tutelle administrative. Doivent être écartées même les règles établies par le Code civil (art. 2279 et 2280), en matière de possession mobilière et protectrices de l'acquéreur de bonne foi. Toutefois, s'il s'agit d'un objet mobilier revendiqué par l'administration propriétaire (ou, comme nous l'avons vu, par le ministre des Beaux-Arts); l'exercice de la revendication ne fait pas obstacle à l'attribution d'une indemnité au profit du propriétaire dépossédé. Mais cette indemnité ne devrait pas être attribuée en vertu des règles du droit civil, mais pour dommage causé à un particulier par l'exécution d'un service public et par suite selon les règles de la responsabilité administrative; par suite, les tribunaux administratifs devraient être compétents (1).

(1) La jurisprudence civile elle-même tend à admettre que l'administration revendiquant soit obligée d'indemniser le possesseur évincé pour les dépenses que sa possession lui a occasionnées, et en se fondant sur le principe que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui, si celui-ci établit :

1^o Qu'il a complètement et constamment ignoré les vices de sa possession;

2^o Que son auteur ou lui-même a découvert, acheté et payé de ses deniers les objets revendiqués qu'il avait conservés, sauvegardés et préservés de la destruction;

3^o Enfin, qu'il a possédé publiquement et avec bonne foi. (Trib. civ. Lyon, 21 janv. 1893, D., 94, 2, 163. — Lyon, 10 juill. 1894, S., 95, 2, 185, et la note de M. Saleilles. — Trib. civ. Gap, 30 oct. 1835, D., 97, 2, 54. — Trib. civ. Lyon, 25 janv. 1899, D., 99, 2, 230.)

2. — L'inaliénabilité du domaine public ne s'oppose pas à la constitution de droits réels d'une nature spéciale et dont nous avons précédemment déterminé les principaux caractères. Nous trouvons, en matière d'organisation urbaine, des applications intéressantes de cette théorie des droits réels administratifs : les permissions et tolérances accordées par l'administration propriétaire aux constructeurs en cas d'emprise sur la voie publique et, en particulier, les permissions de voirie accordées aux constructeurs qui désirent établir leurs constructions en saillie sur la voie publique.

3. — Les dépendances du domaine public, une fois déclassées, retombent dans le domaine privé et peuvent être librement aliénées en principe par l'administration propriétaire. Toutefois, en matière de voirie, il est nécessaire, d'une part, de permettre aux propriétaires riverains d'une voie publique, dont le terrain est mis en recul par suite d'un alignement nouveau, d'acquérir les parcelles qui les séparent du nouvel alignement. D'autre part, les parcelles provenant de redressement ou de déclassement d'une rue ne sont pas toujours susceptibles d'être mises en vente séparément, à cause de leur exigüité ou de leur forme. Des dispositions ont été prises à ce sujet dans les divers textes relatifs à l'expropriation :

a) Le décret-loi du 26 mars 1852, art. 2, permet à l'administration d'acquérir, par voie d'expropriation, les terrains nécessaires à la suppression d'une voie publique. Il est à remarquer que ce texte est spé-

cial à Paris et aux grandes villes auxquelles il a été rendu applicable.

b) Les propriétaires riverains ont un droit de préemption sur les parcelles provenant du redressement ou de la suppression d'une voie publique, ainsi que sur les terrains acquis comme non susceptibles de recevoir des constructions salubres ou esthétiques, en vertu du décret du 26 mars 1852; en matière de voirie urbaine, l'exercice de ce droit de préemption est réglé par la loi du 16 septembre 1807, art. 53: la valeur du terrain sera fixée par expert. Il en est de même des *terrains compris dans les plans d'alignement des communes dévastées* et qui n'ont pas été utilisés par la suite; ces terrains sont offerts aux propriétaires voisins, isolés ou groupés, soit à l'amiable, soit par voie d'adjudication restreinte (loi du 27 juillet 1921, art. 3), dans le cas où le propriétaire primitif se refuserait à en demander la remise.

c) Si les propriétaires riverains se refusent à acquérir les terrains qui leur sont offerts, ils peuvent être réunis à leur propriété *par voie d'expropriation* de leurs immeubles. Dans le cas prévu par la loi du 27 juillet 1921, art. 3, il est procédé, au contraire, par adjudication publique.

b) *Le domaine privé.* — La conservation et l'aliénation des biens faisant partie du domaine privé sont réglées uniquement d'après les principes du droit civil, en particulier, les difficultés survenant à propos de l'application d'une servitude architecturale entre les propriétaires et les communes doivent être réglées suivant les termes des conven-

tions par lesquelles elles ont été établies. La commune, en principe, est libre d'accorder aux propriétaires, dont les biens sont grevés de ces servitudes, des dérogations aux clauses résultant des contrats de vente. Toutefois, la liberté des communes doit être restreinte quand ces clauses leur ont été imposées par un acte de l'autorité supérieure, loi ou décret (Trib. simple pol. Paris, 24 juin 1908, La Loi du 8 oct. 1908). En tout cas, il ne peut appartenir au maire d'accorder des dérogations à ces clauses, mais aux représentants légaux de la commune propriétaire (Douai, 5 mai 1845, S., 45, 2, 459), c'est-à-dire du conseil municipal.

SECTION II

La police du domaine public

Les dépendances du domaine privé sont soumises, en principe, à toutes les règles de la propriété privée et, en particulier, aux charges résultant du voisinage; elles sont, d'autre part, protégées par les actions possessoires et pétitoires du droit privé. En particulier, le maire d'une commune, le préfet de la Seine à Paris, ne peuvent user de leur pouvoir de police pour obliger les particuliers à respecter les servitudes architecturales qui grèvent leurs immeubles (Cons. d'Etat, 1^{er} déc. 1859, Meusnier (1); 19 juin 1863, Minel (2).

(1) D., 59, 3, 85.

(2) Leb., p. 503.

Il ne peut en être autrement que si, par ailleurs, le même immeuble était soumis à la police des perspectives monumentales, instituée par la loi de finances du 13 juillet 1911, modifiant l'art. 2 du décret du 26 mars 1852 (Cons. d'Etat, 30 juin 1920, dame Doux) [1].

Au contraire, le domaine public échappe aux règles restrictives du droit privé, du fait de son affectation à un service public, affectation qui ne peut être entravée par l'exercice des droits des particuliers; c'est ainsi qu'il échappe aux charges ordinaires du voisinage et qu'au contraire le voisinage du domaine public impose certaines obligations aux propriétés riveraines; certaines de ces obligations ont pour objet la conservation ou l'acquisition du domaine public et spécialement des terrains nécessaires à l'ouverture ou au redressement des voies publiques. Nous désignerons ces obligations sous le nom de police de l'alignement. La législation de l'extension des villes a donné à la notion d'alignement une extension considérable et inspirée par le souci de l'organisation urbaine. Toutefois, comme la police de l'alignement n'est pas spéciale à l'esthétique urbaine, nous nous contenterons d'en exposer

(1) D, 1921, 3, 4. — Mais, dans ce cas, le respect du caractère monumental des immeubles visés serait assuré non en vertu d'une convention, mais d'un pouvoir de police appartenant au maire; en conséquence, celui-ci ne serait pas tenu de respecter les clauses du contrat de vente réservant la servitude en question. Ce serait à la commune à agir séparément, devant l'autorité judiciaire, pour assurer le respect de ces clauses.

les principes généraux, renvoyant, pour le détail, aux ouvrages spéciaux sur l'alignement et la voirie.

1^o *L'alignement de droit commun.* — En principe, tout propriétaire riverain d'une voie publique, qui désire construire ou reconstruire un immeuble en bordure de cette voie, doit demander, au préalable, l'alignement individuel de sa propriété; tout propriétaire riverain qui désire simplement effectuer des travaux à un immeuble déjà existant est tenu de demander l'autorisation de construire.

a) *L'alignement individuel.* — L'alignement individuel est la constatation, faite par un arrêté, des limites de la voie publique vis-à-vis de la propriété sur laquelle doit s'élever la construction visée, telles qu'elles sont portées au *plan d'alignement*. La délivrance de cet alignement emporte obligation, pour le constructeur, de se conformer à ces limites (1).

Aucune construction ne peut être édiflée en bordure d'une voie publique sans la délivrance de cet alignement. On admet toutefois que, si la construction doit s'élever en retrait, l'alignement peut ne pas être demandé (2).

L'alignement est délivré par le maire, en ce qui concerne la voirie urbaine (3); le maire est tenu de

(1) Le plan d'alignement comporte aussi l'étude du nivellement des voies publiques et l'obligation, pour les riverains, de se conformer à ce nivellement — Cf. Bidaux, *op. cit.*, p. 62 et suiv.

(2) C. d'Et., 6 déc. 1844; Taque, en sens contraire, Cass., 11 avril 1862, D., 63, 1, 478.

(3) Par le préfet dans les voies publiques urbaines qui sont des dépendances de la grande voirie (traverses de routes nationales et départementales) et pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

délivrer l'alignement à tout constructeur qui en fait la demande, et de se conformer strictement, dans l'arrêté d'alignement, aux *limites actuelles de la voie*; en effet, d'une part, tout plan d'alignement comportant le redressement d'une voie publique opère de plein droit expropriation indirecte des parcelles non bâties qui y sont englobées et qui sont, de ce fait, incorporées à la voie publique; il détermine donc les limites actuelles de cette voie. D'autre part, la simple détermination des limites d'une rue en projet ne peut obliger le propriétaire des terrains sur lesquels doit passer cette rue à se conformer à l'alignement projeté, ceci étant admis en principe et sous les réserves que nous verrons plus loin (1).

Enfin, l'arrêté d'alignement doit être pur et simple et ne contenir aucune réserve, ni aucune clause étrangère à la simple constatation des limites portées au plan d'alignement (2).

Le refus de délivrer l'alignement, ou la délivrance d'un alignement non conforme au plan, peut être attaqué par les intéressés devant le Conseil d'Etat, sous la forme du recours pour excès de pouvoirs. Il peut même entraîner indemnité, s'il est lié à une opération de voirie et s'il est considéré par là comme entraînant un dommage causé par l'exécution de travaux publics (3). Le refus d'alignement ne peut

(1) C. d'Et., 27 nov. 1908, Million, Leb., p. 966.

(2) C. d'Et., 6 déc. 1844, Taque, Leb., p. 616; 14 mars 1845, Pajot, Leb., p. 108.

(3) Hauriou, *op. cit.*, p. 350, en note. — Cons. d'Et., 3 août 1900, V. de Paris, S. 1902, 3, 41, et la note de M. Hauriou. — C. d'Et., 23 juill. 1909, Moussempès, Leb., p. 729.

être fondé sur ce fait qu'il n'existe aucun plan d'alignement relatif à la voie publique considérée : dans ce cas, le maire serait tenu de se conformer aux limites actuelles de cette voie, telles qu'elles existent en fait (1).

La délivrance d'un alignement inexact emportant emprise sur le domaine public au profit du constructeur, ne crée aucun droit acquis à celui à qui il est délivré ; le propriétaire peut, en tout temps, se voir obligé de reporter ses constructions en arrière des limites réelles, sous réserve de l'attribution d'une indemnité pour le dommage qui peut lui être causé de ce fait. L'inobservation de ces limites réelles ne constituera, d'autre part, aucune infraction susceptible d'être portée devant la juridiction répressive (2).

b) *L'autorisation de construire.* — L'autorisation de construire est délivrée dans les mêmes conditions que l'alignement individuel, à toute personne désirant construire ou effectuer une réparation quelconque à une construction riveraine de la voie publique.

Elle peut être refusée toutes les fois que les travaux projetés constituent des *travaux confortatifs* (3), qui

(1) C. d'Et., 1^{er} avril 1914, Thomaret, D., 1918, 3, 4.

(2) C. d'Et., 1^{er} avril 1914, précité. — Comparer avec ce que nous dirons plus loin du permis de bâtir délivré pour un projet de construction établi en violation des règlements existants (ci-dessous, sect. III). Des solutions différentes peuvent être admises dans ces deux cas, parce qu'ici intervient une notion de domania-lité, tandis que, dans le cas du permis de bâtir, seule subsiste la notion de police.

(3) Sur la question de savoir quels travaux ont le caractère confortatif, v. les ouvrages relatifs à l'alignement. — Cf. également C. d'Et., 3 avril 1914, dans Autissier, Leb., p. 452. — 9 janv. 1914, Douchet, Leb., p. 11. — 19 déc. 1919, ville de Clamecy, Leb., p. 930.

doivent être exécutés sur un immeuble grevé de la servitude de reculement, c'est-à-dire sur un immeuble bâti compris dans le projet de redressement d'une voie publique. Toutefois, certains travaux d'entretien et de réparation courante peuvent être exécutés sans la délivrance, au préalable, d'une autorisation de construire.

D'autre part, le refus d'autorisation de construire est annulable s'il vise des travaux réputés comme non confortatifs ou s'il s'applique à un immeuble atteint par le projet de redressement de la voie publique sur une trop grande profondeur, c'est-à-dire que, dans tous les cas où le plan d'alignement comporte, non pas une simple modification aux limites existantes, mais une *modification de l'assiette même* de la voie publique, la servitude de reculement n'est pas applicable et l'immeuble ne peut être acquis que par expropriation ordinaire. Le Conseil d'Etat apprécie, du reste, d'une façon très favorable à la propriété privée, et d'après les circonstances de chaque espèce, si l'alignement atteint les riverains sur une trop grande profondeur (1).

(1) On trouvera dans Bidaux, *op. cit.*, p. 53 et suiv., un excellent résumé de cette jurisprudence. — V. également des arrêts plus récents : C. d'Et., 27 nov. 1907, Leb., p. 895. — 22 mai 1908, Clerget, Leb., p. 545. — 24 juill. 1908, Vergnes, Leb., p. 807. — 27 nov. 1908, Archambault, Leb., p. 966. — 27 nov. 1908, Million, Leb., p. 966. — 7 mai 1909, Cornil, Leb., p. 729. — 8 avril 1911, Chartier, Leb., p. 473. — 23 juin 1911, de Montlivault, Leb., p. 716. — 4 déc. 1912, Alexandre, Leb., p. 994. — 12 déc. 1913, Escande, Leb., p. 1238. — 9 janv. 1914, Douchet, Leb., p. 11. — 18 juin 1915, Guénot, Leb., p. 195. — 16 juill. 1915, Fajon, Leb., p. 241. — 3 mai 1918, Crevel, Leb., p. 413. — 17 mai 1918, Brulfert, Leb., p. 499. — 11

Enfin, l'autorisation de construire, une fois accordée, ne peut plus être retirée, même si elle vise des travaux confortatifs qui doivent être exécutés sur un immeuble atteint par la servitude de reculement (1).

2° *L'alignement dans les agglomérations dotées d'un plan d'extension.* — La loi du 14 mars 1919, dans son article 10, prévoyait qu'à l'avenir les effets de l'alignement s'appliqueraient même aux voies publiques simplement projetées par le plan d'extension; mais, outre que le législateur commettait une confusion regrettable entre l'alignement et l'autorisation de construire d'une part et, de l'autre, le permis de bâtir dont nous parlerons plus loin, et qui ne concerne pas la police de l'alignement, mais bien la police de la salubrité et de l'esthétique des constructions privées, il y avait lieu de se demander également si les effets de l'alignement, relativement aux voies simplement projetées, devaient s'appliquer rigoureusement à toutes les propriétés qu'elles devaient traverser, alors même que ces voies n'auraient pu être réellement ouvertes que dans un avenir très éloigné et que peut-être elles auraient pu n'être jamais réalisées.

La nouvelle rédaction de l'article 10, modifiée par la loi du 19 juillet 1924, remédie à ces deux inconvénients :

a) *Les effets résultant du plan d'extension sont*

avril 1919, Gille, Leb., p. 388. — 49 déc. 1919, ville de Clamecy, Leb., p. 930; et la note de M. Hauriou sous C. d'Et., 17 janv. 1902, S., 1903, 3, 97.

(1) C. d'Et., 20 janv. 1911, Devaux, Leb., p. 55.

sanctionnés par les règles ordinaires de l'alignement, c'est-à-dire que « tout propriétaire ou locataire des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé sont tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs aux bâtiments existants, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente et ils devront se conformer aux alignements fixés par application dudit plan ».

Mais nous avons vu, d'autre part, que le plan d'extension était une opération municipale, alors que le plan d'alignement était une *opération domaniale* (1). Par conséquent, les effets du plan d'extension ne pourront être appliqués par les autorités chargées de la police de l'alignement que s'ils ont été incorporés au *plan d'alignement*, qui doit être exécuté indépendamment du plan d'extension. C'est d'ailleurs ce qui résulte de l'article 10 *in fine* : « Au cas où le plan d'alignement prévu par l'article 136, § 14, de la loi du 5 avril 1884, n'aurait pas été dressé, ce plan sera établi, tout au moins au droit des immeubles du demandeur, dans le délai de deux mois ». Et le législateur confirme formellement la distinction qu'il établit ainsi entre l'alignement et le permis de bâtir : « La permission, visée aux paragraphes précédents,

(1) En effet, le plan d'alignement urbain est dressé par l'autorité municipale, mais il est soumis à une homologation prononcée par décret en Conseil d'Etat, *après avis des administrations propriétaires des terrains sur lesquels sont établies les voies publiques considérées*; tandis que le plan d'extension n'est pas soumis à cette homologation, ce qui, d'ailleurs, est peut-être regrettable (v. ci-dessus, 2^e part., tit. 1^{er}, ch. 1^{er}, sect. III).

est indépendante du permis de construire prévu, etc... ».

b) *Le plan d'alignement établi, soit à titre principal pour les communes des régions dévastées, soit en exécution d'un plan d'extension, produit certains effets spéciaux plus rigoureux que ceux qui résultent de l'alignement ordinaire.*

1. — Dans une agglomération dévastée par la guerre ou un cataclysme quelconque, aucune construction ne peut être exécutée, sauf la construction d'abris provisoires, sans autorisation du préfet, après avis de la commission départementale d'extension, jusqu'à ce que le plan d'alignement ait été approuvé.

2. — A partir du jour où le plan d'alignement ou d'extension est devenu définitif, sont applicables de plein droit les effets ordinaires du plan d'alignement en matière d'expropriation indirecte et de servitude de reculement.

3. — Les immeubles qui se trouvent sur le parcours d'une voie simplement projetée par les plans d'embellissement et d'extension, sont frappés en principe d'une servitude de reculement en ce qui concerne les immeubles bâtis, d'une servitude *non ædificandi* pour les immeubles non bâtis. *A fortiori*, il faut admettre, quoique cette règle ne résulte pas formellement de la loi du 14 mars 1919, art. 10, nouvelle rédaction, §§ 1 et 2, que cette servitude de reculement frappera les immeubles bâtis atteints sur une trop grande profondeur par le projet de redressement d'une voie publique.

4. — Les effets de l'alignement s'appliquent même aux plans de lotissement prévus par la loi du 14 mars 1919, nouvelle rédaction, art. 11 à 16 : les constructions ne pourront être édifiées même en bordure des voies privées prévues au plan de lotissement qu'en conformité avec un arrêté individuel d'alignement délivré par le maire (1) [art. 12, § 2].

5. — Toutefois, les servitudes résultant des voies publiques non ouvertes ou simplement projetées ne s'appliqueront que si le conseil municipal décide que, dans le délai de quinze ans, la commune sera en mesure d'effectuer les travaux nécessaires pour relier au réseau des voies publiques environnantes le tronçon de voie publique bordant l'immeuble à édifier. Dans l'affirmative, il devra voter les ressources qu'il entend affecter à ces travaux.

Dans la négative, le conseil général décidera s'il y a lieu, pour le département, de voter l'exécution des travaux dans le même délai, ainsi que les crédits nécessaires.

La décision du conseil municipal interviendra dans la session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande;

(1) La loi du 14 mars 1919 (art. 12 nouveau) n'a pas réglé d'une manière précise le statut juridique des voies établies sur les terrains privés, en vertu du plan de lotissement. Il y a tout lieu de penser qu'elle les considère *comme des voies publiques*, puisque, d'une part, leur établissement donne lieu à une *indemnité d'expropriation* quand leur surface excède certaines proportions déterminées et que, d'autre part, elle les soumet à la *légalisation de l'alignement*. Il faut en conclure que, par le fait que les effets de l'alignement s'appliquent dès l'approbation du plan de lotissement, *cette approbation opère ipso jure le classement de ces voies dans le domaine public communal*.

celle du conseil général dans la session suivant la décision du conseil municipal.

Si les travaux ne peuvent être effectués dans les quinze ans, ou si les crédits ne sont pas votés, les permissions demandées seront accordées, sauf le droit, pour le conseil municipal ou le conseil général, de procéder à une expropriation (ou à l'achat des immeubles endommagés, en vertu de la loi du 27 juillet 1921).

6. — *La servitude non ædificandi* s'exerce toutefois sans réserve pendant trente ans, sur les terrains nus situés en dehors de l'agglomération urbaine et n'ayant aucun accès direct à une voie publique faisant partie du réseau de la commune.

7. — *L'expropriation des terrains* frappés de ces servitudes s'effectuera donc, dans tous les cas, comme s'appliquant à des *terrains nus* et l'indemnité sera évaluée en conséquence. Toutefois, le propriétaire pourra requérir l'emprise totale des parcelles situées en dehors des alignements et qui ne peuvent être bâties, soit du fait du plan d'extension, soit du fait du plan d'alignement. Faute de procéder à cette expropriation, la permission de construire serait accordée sans observer les alignements; le refus de délivrer l'alignement individuel pourrait, dans certains cas, être attaqué pour excès de pouvoirs, ainsi que le refus d'alignement fondé sur l'existence d'une voie projetée et qui ne pourrait être réalisée dans un délai de quinze ans.

SECTION III

La police des constructions privées et des lotissements

Il faut poser en principe que chacun est libre de construire comme il lui plaît, à condition de ne pas empiéter sur le terrain d'autrui, et de bâtir à sa guise les terrains qu'il possède; et il est certain qu'en dehors des agglomérations urbaines, cette liberté reste, de nos jours, à peu près complète, surtout en ce qui concerne le point de vue esthétique; réserve doit être faite toutefois des immeubles classés comme monuments historiques ou sites et dont nous étudierons plus loin le statut spécial.

Dans les agglomérations urbaines, au contraire, le principe de liberté a souffert de graves atteintes, et il est permis de se demander si, depuis la loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension des villes, il ne doit pas être complètement anéanti. Rappelons-nous toutefois cette idée essentielle de notre droit public: toute atteinte à la propriété ou à la liberté individuelles doit être autorisée, au préalable, par une loi, et que cette loi doit être interprétée elle-même restrictivement.

1^o *La police des constructions privées* (1). — Le régime de police applicable aux constructions privées

(1) V. Laferrière: Le droit de propriété et le pouvoir de police, Thèse Paris, 1908.

vient d'être complètement transformé par la loi du 14 mars 1919, en ce qui concerne les agglomérations urbaines; mais les dispositions nouvelles qui résultent de cette loi sont indiquées par le législateur en termes très vagues, et n'ont pu être encore suffisamment précisées dans la pratique. Il importe donc, tout d'abord, de bien fixer les conditions communément admises sous l'empire des lois antérieures et qui restent applicables, du reste, aux localités qui ne sont pas atteintes par le régime nouveau.

a) *Régime antérieur à la loi du 14 mars 1919.* —

Il faut admettre qu'en principe, l'administration n'a pas la police des constructions privées au point de vue de leur aspect esthétique.

Cette affirmation ne signifie pas qu'aucune réglementation, aucune prescription quelconque ne puisse être imposée au constructeur dans l'aspect extérieur de son ouvrage; sans parler des polices spéciales, comme celles des édifices menaçant ruine, des établissements dangereux et incommodes, de l'assainissement des immeubles insalubres, l'aspect extérieur des maisons peut être réglementé à deux points de vue :

1^o Au point de vue de la *circulation* sur les voies publiques : cette police se traduit par une *réglementation des saillies* qui peuvent être autorisées au profit des constructeurs riverains; cette réglementation ne dispense pas, du reste, le constructeur de l'obligation d'obtenir une *permission de voirie spéciale* pour toute saillie qu'il désire établir. Mais elle fixe un *gabarit*, dont les limites ne devront être dépassées

en aucun cas. Cette réglementation est, suivant les cas, de la compétence du préfet ou du maire.

2^o Au point de vue de la *sécurité et de la salubrité* à l'intérieur des agglomérations : cette police se traduit par certaines prescriptions touchant le mode de construction des maisons et l'emploi de certains matériaux incombustibles, mais surtout par la *réglementation de la hauteur des maisons* ; elle est essentiellement de la compétence du maire, au titre de la police municipale.

Les obligations imposées aux constructeurs dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité sont sanctionnées, comme nous le verrons plus loin, par des mesures de coercition directes et des règles pénales ; en outre, dans certaines villes, leur respect est assuré par un contrôle préventif organisé sous la forme du *permis de bâtir*. Le permis de bâtir a été institué par le décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris. L'article 4 de ce décret-loi oblige tout constructeur à adresser à l'administration, avant de se mettre à l'œuvre, un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette, et de se soumettre aux prescriptions qui lui sont faites dans l'intérêt de la salubrité et de la sûreté publiques. Cette obligation, primitivement restreinte à la ville de Paris ainsi qu'aux villes auxquelles a été étendue l'application du décret du 26 mars 1852, existe depuis la loi du 15 février 1902 dans toutes les villes de 20.000 habitants et au-dessus, à l'effet de sanctionner les prescriptions établies par le règlement sanitaire.

L'autorisation ou le refus d'autorisation de bâtir

est délivré par le maire (à Paris, par le préfet de la Seine). En cas de refus du maire, elle peut être donnée par le préfet (loi du 15 fév. 1902, art. 11). A défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire, le propriétaire peut se considérer comme régulièrement autorisé à commencer les travaux (décret-loi du 26 mars 1852, art. 4; loi du 15 février 1902, art. 11).

La liberté des constructeurs est donc restreinte dans les villes, ou dans certaines d'entre elles, par deux procédés distincts, mais qui se complètent l'un l'autre : la *réglementation* et le *permis de bâtir*. Revenons successivement sur ces deux procédés en examinant, si l'on nous permet cette expression, *leur rendement* au point de vue esthétique.

A. — *La réglementation des constructions privées* (1).

— 1. — Le principe de cette réglementation consiste essentiellement à *enfermer les constructions privées dans un certain gabarit dont les limites sont tracées géométriquement* et qu'il est interdit de dépasser. Les dimensions de ce gabarit sont fixées uniquement, en ce qui concerne les saillies, en raison des nécessités de la circulation; en ce qui concerne la hauteur des bâtiments, en raison de la sécurité et de la salubrité des voies publiques ou privées, cours ou jardins en bordure desquels elles sont édifiées; en pratique,

(1) **Bibliographie.** — Conférences sur les règlements de voirie, par Louis Bonnier, Paris, 1903. — Bidaux, *op. cit.*, p. 301 et suiv. — Lörtsch, *op. cit.*, p. 29 et suiv. — Magay, *op. cit.*, p. 59 et suiv.

la hauteur des maisons est fixée d'après un tarif proportionnel à la largeur ou à la surface de la rue ou de la cour adjacente.

Quoique cette réglementation, en principe, soit établie uniquement dans le but de faciliter la circulation et d'assurer la sécurité et la salubrité publiques, elle présente, au point de vue esthétique, le grand intérêt de réprimer soit les écarts de la fantaisie des constructeurs, soit leur esprit de lucre qui pourraient les amener à édifier des constructions trop hautes et faisant saillie sur la voie publique, de manière à tirer parti de tout l'espace dont ils disposent; elle les assujettit à observer un certain cadre et assure ainsi une certaine uniformité dans les constructions qui sont établies le long d'une rue ou d'une place publique.

2. — Mais cette observation générale doit subir certaines restrictions :

a) Même dans l'intérêt de la circulation, de la sécurité et de la salubrité publiques, aucune autre condition ne peut être imposée au constructeur, qui soit de nature à *modifier l'aspect extérieur* des bâtiments qu'il édifie, mises à part certaines prescriptions touchant les matériaux qu'il emploie, exemple : interdiction des toitures en chaume ou des pans de bois, à cause des dangers d'incendie qu'ils présentent, ou certaines prescriptions concernant certaines conditions particulières de sécurité : réglementation des cheminées, interdiction de placer certains objets sur les fenêtres tels que pots de fleurs, etc.

Certaines conditions peuvent être imposées dans l'*aménagement intérieur* des maisons : réglementation de la hauteur des étages, de la dimension des chambres. Mais ces prescriptions n'offrent aucun intérêt au point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire au point de vue esthétique.

b) Même dans l'intérêt de la circulation, de la sécurité et de la salubrité publiques, le pouvoir réglementaire est limité par le principe du respect de l'économie du droit de propriété et par le respect des situations acquises.

D'une manière générale, les constructeurs sont tenus d'édifier leurs bâtiments dans des conditions telles qu'ils assurent la sécurité et la salubrité publique de leurs habitants et des voisins. Mais cette obligation générale est sanctionnée par des procédures répressives telles que les procédures relatives aux immeubles menaçant ruine et aux immeubles insalubres. Aucune autre condition ne peut leur être imposée dans le but d'*assurer par avance* cette sécurité et cette salubrité, comme, par exemple, l'obligation de ne construire que sur une certaine partie de leur terrain et de réserver des espaces libres plantés ou non plantés. C'est ce que nous avons déjà exprimé plus haut en énonçant ce principe : le pouvoir de police réserve au propriétaire le choix des moyens.

D'autre part, dans la mesure même où le choix des moyens peut être imposé par le pouvoir réglementaire en vertu de textes spéciaux, il est limité par le principe du respect des situations acquises ;

en principe, une construction élevée en conformité avec le règlement existant ne peut voir son économie générale bouleversée par un règlement nouveau; ne sont donc applicables *de plano* aux constructions déjà existantes que les règlements n'ayant pour objet que d'apporter des modifications accessoires à l'organisation actuelle de l'immeuble, ou les règlements dont les prescriptions présentent une telle importance que leur application ne puisse être différée, par exemple les prescriptions relatives à l'évacuation des matières usées ou à l'obligation d'organiser le tout à l'égout (1).

Au contraire, si un règlement nouveau établit des prescriptions nouvelles concernant la hauteur des maisons, les saillies autorisées sur la voie publique, les constructions en pans de bois, les toitures en chaume, etc., il ne peut avoir pour effet d'obliger le propriétaire à se conformer immédiatement à ces prescriptions, mais simplement de lui interdire toute réparation confortative sur les parties de sa maison qui ne sont plus en conformité avec elles. Nous trouvons un exemple de ce principe dans le règlement de voirie du 13 août 1902, sur les hauteurs et les saillies des maisons à Paris : « Les objets en saillie existant actuellement et dépassant les limites fixées par le présent décret ne peuvent être récon-

(1) Ceci est une application directe de notre définition du pouvoir de police (v. ci-dessus, 2^e part., ch. prél., sect. II). Remarquons d'ailleurs que ces développements sont purement théoriques, en ce sens qu'ils ne peuvent s'appuyer sur aucune solution jurisprudentielle spéciale à notre matière.

fortés, même en partie, et ne doivent, dans leurs parties mauvaises, être rétablis que dans les limites des saillies réglementaires».

3. — c) La réglementation des hauteurs des maisons et des saillies autorisées sur la voie publique a pour effet d'obliger les constructeurs à respecter une certaine uniformité dans leur construction. Mais cette uniformité est loin d'être absolue, et cela pour deux raisons :

1^o Les constructeurs ne sont pas tenus de respecter les formes géométriques décrites par les gabarits réglementaires. A l'intérieur de ces gabarits, ils peuvent donner à leur construction telle forme qu'il leur plait.

2^o Ils sont également libres de donner à leur construction la destination qui leur semble conforme à leurs goûts et à leurs intérêts, et d'aménager soit une maison de rapport, soit une maison particulière, soit des magasins, soit même des ateliers, réserve faite toutefois de la police des établissements incommodes et insalubres.

3^o Les constructeurs sont libres, enfin, de déterminer le détail d'ornementation de leur immeuble et toute disposition réglementaire ou individuelle ayant pour but de leur imposer une prescription quelconque d'ordre ornemental doit être considérée comme entachée, par le fait même d'excès de pouvoirs (1).

(1) Est entaché d'illégalité l'arrêté du maire prescrivant de joindre une maison à une autre par une pile étrière en pierre (Cass., ch. crim., 14 août 1830, D, 30, 1, 358), défendant à des propriétaires de blanchir la surface des maisons (Cass. crim., 25 août 1832, D.

a) En admettant, ce qui est d'ailleurs assez fréquent, surtout à Paris où la valeur des terrains oblige les propriétaires à tirer parti de tout l'espace qui leur est réservé, en largeur et en hauteur, en admettant que les constructeurs se conforment exactement aux gabarits réglementaires, l'uniformité qui en résulte dans la forme générale des bâtiments n'est pas nécessairement un facteur de l'esthétique urbaine : elle peut engendrer également la monotonie et l'ennui ; on peut donc considérer qu'il y a avantage, même au point de vue esthétique, à donner aux constructeurs une plus grande liberté, soit par une *réglementation plus large et plus généreuse*, soit par des *dérogations individuelles* accordées à certaines constructions, à raison de l'effort artistique et monumental qu'elles représentent (1).

De semblables dérogations sont autorisées par le décret du 13 août 1902, pour les prescriptions qu'il édicte à Paris relativement, à la hauteur des maisons et aux saillies autorisées sur la voie publique (art. 43).

33, 1, 75), prescrivant la construction de maisons à la même hauteur, de façon que les corniches soient sur la même ligne (Cass. crim., 13 janv. 1844; D, J. G. v^o, Commune, n^o 869), ordonnant de recrépir les murailles (Cass. crim., 7 mars 1862, D, 63, 1, 200).

De même est annulable pour excès de pouvoirs, l'arrêté du préfet de la Seine ordonnant la suppression de stores et de bannes régulièrement autorisés, à Paris, sous les arcades de la rue de Rivoli, et subordonnant les autorisations nouvelles à l'adoption d'un modèle uniforme (C. d'Et., 11 mai 1888, Chevalier et Jeancourt, Lebon, p. 417).

(1) V. l'observation déjà faite à cet égard, ci-dessus, au ch. I^{er}, sect. II : Ces dérogations ne peuvent être accordées que si elles sont prévues par la réglementation aux dispositions de laquelle elles dérogent (C. d'Et., 17 mars 1911; Roubeau, Leb., p. 341).

Ces dérogations sont accordées après avis du conseil général des bâtiments civils et avec l'approbation du ministre de l'Intérieur.

4. — Il n'est pas douteux qu'une semblable dérogation ne constitue aucun droit acquis au profit des constructeurs à qui elle est accordée. Mais, d'autre part, si elle doit être considérée comme révocable à tout instant et sans indemnité, si la nécessité publique l'exige, cette révocation ne peut être prononcée pour un autre motif que celui de la nécessité publique et, dans cette mesure même, pour un autre motif que ceux en vue desquels sont établis les règlements sur la hauteur des maisons et les saillies autorisées sur la voie publique, c'est-à-dire les intérêts de la circulation, de la sécurité et de la salubrité. Dans ces conditions, il n'est pas douteux que la situation du constructeur qui a obtenu une dérogation de ce genre ne présente une certaine stabilité vis-à-vis même de l'autorité administrative de qui elle émane.

En revanche, elle n'est accordée à un particulier que dans des cas tout à fait spéciaux et sur le vu d'un plan déterminé d'après lequel elle doit permettre au constructeur de donner à son édifice un certain caractère monumental : elle n'est donc valable qu'à la condition que ce plan soit exécuté ou que le constructeur, s'il n'entend pas se conformer à ce plan, se soumette aux nouvelles prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt des perspectives monumentales. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat, à propos de

l'affaire de l'hôtel Astoria, dans ses deux arrêts successifs du 7 février 1912 et du 2 mars 1917 (1).

5. — Une obligation spéciale (2) a été établie par le décret-loi du 26 mars 1852, vis-à-vis des propriétaires riverains des rues de Paris (et des villes auxquelles a été étendu le bénéfice de cette disposition) : « La façade des maisons sera constamment tenue en bon état de propreté. Elles seront grattées, repeintes ou badigeonnées au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale ». Cette disposition étant édictée dans un intérêt d'embellissement, doit être interprétée strictement; de là résultent les conséquences suivantes :

a) Elle n'est applicable qu'aux façades des maisons donnant sur la voie publique, à l'exclusion des façades établies en retrait ou sur des voies ou jardins privés. Toute décision réglementaire prescrivant le nettoyage des façades non riveraines des voies publiques doit être considérée comme illégale.

b) Il en est de même de toute décision étendant le bénéfice de cette disposition aux villes qui ne sont pas placées sous le régime du décret-loi de 1852.

c) Le nettoyage des maisons ne peut être exigé qu'après une injonction régulière émanant de l'auto-

(1) S., 1914, 3, 122, et Lebon, 1917, p. 296. — Avec les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Corneille, précédant les deux arrêts.

(2) L'application de la disposition suivante du décret de 1852 a été momentanément suspendue par la législation relative aux loyers. V. ci-dessus, 1^{re} part., ch. II, sect. II.

rité administrative compétente (le maire) et cette injonction ne peut être valablement adressée qu'une fois tous les dix ans (1). De même, s'il s'agit d'une construction neuve, cette injonction ne peut être faite qu'après dix ans révolus à dater de l'achèvement de cette construction.

d) Le nettoyage d'une façade peut être exigé pour cause d'hygiène et de salubrité, même si cette façade ne tombe pas sous l'empire du décret-loi du 26 mars 1852. Mais il ne peut être valablement ordonné, dans ce cas, que par une mesure individuelle consistant dans la procédure organisée par la loi du 15 février 1902, relativement aux logements insalubres (2).

B. — *Le permis de bâtir.* — Le permis de bâtir, tel qu'il a été institué à l'origine par le décret-loi du 26 mars 1852, et étendu par la suite par la loi du 15 février 1902, n'avait d'autre objet que d'assurer le respect des règlements touchant la police des constructions, au point de vue de la *sécurité et de la salubrité publiques*; nous n'aurions donc pas, en principe, à nous en occuper, si la loi de finances du 13 juillet 1911, art. 118, modifiant l'art. 4 de ce décret, n'avait autorisé l'administration à subordonner son approbation à l'intérêt de la *conservation des sites et des perspectives monumentales*: le permis de bâtir devient, de ce fait, un procédé de police des constructions privées ayant *directement* pour but un

(1) Trib. corr. Lyon, 23 nov. 1908, D, 1908, V, 8 (*Mon. jud.*, Lyon, 10 déc. 1908).

(2) Trib. corr., Lyon, 23 nov. 1908, précité.

intérêt esthétique, et il importe que nous en examinons les principaux caractères :

a) Quand le permis de bâtir doit-il être demandé, et dans quelles formes? Décret du 26 mars 1852, art. 3 : « Tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et... »; art. 4 : « Il devra pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotés... »; loi du 15 février 1902, art. 11 : « Aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire... ». Il résulte du caractère général de ces dispositions :

1^o Que le permis de bâtir peut être demandé pour toute construction que l'on désire entreprendre à l'intérieur d'une ville, qu'elle soit ou non riveraine d'une voie publique, pourvu que cette ville soit placée sous le régime du décret de 1852 ou de la loi de 1902. Il en a été formellement décidé en ce sens par le Conseil d'Etat (1).

2^o Le permis de bâtir doit être demandé pour tout travail de construction ou de reconstruction, même partielle, d'un immeuble. On ne concevrait pas, en effet, qu'il ne soit exigé que lors d'un travail de construction proprement dit; il doit être demandé également pour tout travail ayant pour effet de modifier la structure même d'un bâtiment quelconque, sous peine de perdre toute son efficacité.

3^o Le constructeur doit adresser à l'autorité compétente « un plan et des coupes cotés des constructions

(1) C. d'Et., 20 juill. 1906, Machart, Lebon, p. 651. — Dalloz, 1908, 3, 23. — *Rev. du Dr. publ.*, 1906, p. 685, et les observations de M. Jèze

qu'il projette» (décret de 1852, art. 4), un projet permettant de constater que les conditions de salubrité prévues par le règlement sanitaire sont observées (loi de 1902, art. 11).

b) Compétence et pouvoirs de l'autorité chargée de délivrer le permis de bâtir. — Le permis de bâtir est délivré par l'autorité chargée de la police municipale, c'est-à-dire par le maire ou par le préfet de la Seine, à Paris (1). Celle-ci, de son côté, ne possède pas un pouvoir discrétionnaire pour donner ou refuser son approbation.

1^o *Si l'autorisation est accordée*, le constructeur peut immédiatement commencer l'exécution des travaux. Il est à noter que le silence gardé pendant un délai de vingt jours, à dater du dépôt des plans par le constructeur, équivaut à une approbation tacite, c'est-à-dire que le constructeur peut se mettre à l'œuvre par cela même. Le point de départ de ce délai doit être fixé du jour où ont été réellement déposés (2) les plans permettant à l'administration de vérifier si les conditions nécessaires de salubrité et de sécurité sont observées. D'autre part, le délai doit être considéré comme écoulé, par ce fait que

(1) Sur la compétence du préfet de la Seine en matière de police, v. un arrêt récent du Cons. d'Et., 27 juin 1924, Zœgger (*Rev. du Dr. publ.*, 1924, p. 396), annulant un arrêté du préfet de police réglementant les ascenseurs installés dans les maisons particulières, pour incompétence. — V. également l'arrêté des Consuls, du 12 messidor, an VIII, et le décret du 10 oct. 1859.

(2) Cass. crim., 8 déc. 1888, D, 89, 1, 41, et le rapport de M. le conseiller Sallantin.

dans ce délai un arrêté de refus n'a pas été *notifié* au constructeur (1).

On a longuement discuté la question de savoir si la péremption du délai de vingt jours équivalait à une approbation tacite, ou si elle n'avait pour effet que de soustraire le constructeur à toute répression pénale, sans lui donner par cela même le droit d'édifier une construction non conforme aux règlements existants.

La Cour de Cassation avait décidé qu'une décision de refus pouvait valablement intervenir, le délai de vingt jours une fois expiré, la péremption du délai n'ayant pour effet que de mettre obstacle à la répression pénale (2). Le Conseil d'Etat en a, depuis lors, décidé autrement : la péremption du délai de vingt jours est assimilable à un arrêté d'approbation et demeure acquise au constructeur (3).

Toutefois, il faut décider, à notre avis, que même un arrêté d'approbation ne saurait autoriser le constructeur à enfreindre les règles touchant l'alignement du domaine public ou les saillies autorisées sur la voie publique, parce que ces règles sont hors de la compétence des autorités chargées de la police municipale.

2° *Le refus d'autorisation* intervenant dans le délai

(1) C. d'Et., 19 mars 1910, Rambaud, Lebon, p. 277. — Dans le cas où le constructeur n'aurait pas indiqué son domicile lors du dépôt des plans et coupes, la notification serait valablement faite à l'immeuble qui en est l'objet.

(2) Cass., 8 déc. 1888, D., 89, 1, 41.

(3) C. d'Et., 20 juill. 1906, Machart, précité.

de vingt jours, a pour effet d'empêcher le constructeur de poursuivre l'exécution de son projet. Toutefois, ce refus ne peut être laissé au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

Les intéressés ont toujours, selon les cas, un recours administratif au préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur (recours hiérarchique), ou du maire au préfet (exercice de la tutelle administrative). La décision de refus attaquée par cette voie pourra être annulée ou réformée pour simple inopportunité.

D'autre part, la décision portant refus d'autorisation de bâtir devra, aux termes du décret-loi de 1852, art. 4, contenir des *injonctions*, c'est-à-dire qu'elle devra déterminer les conditions auxquelles le permis pourrait être accordé. Ces injonctions devront être fondées sur des motifs de sécurité, de salubrité publiques, ou sur « la conservation des sites et des perspectives monumentales ».

De ce dernier principe devront être tirées les conséquences suivantes » :

1^o L'arrêté de refus d'un permis de bâtir qui ne contiendrait pas les injonctions, nécessaires ou dont les injonctions seraient fondées sur un motif étranger à ceux qui viennent d'être énumérés ci-dessus, serait annulable devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoirs (1).

(1) C. d'Et., deux arrêts 1^{er} août 1914, 1^{re} esp. Wiriot, 2^e esp. Pillot, Leb., p. 1010. — Cons. d'Et., 24 mars 1922; Salin, Lévy et Michel, *Rev. du Dr. publ.*, 1923, p. 43. — Dans ce cas, les requérants sont autorisés à former une nouvelle demande, à l'effet de se voir adresser par le maire (ou le préfet de la Seine) les injonctions réglementaires

2° Le Conseil d'Etat refuse de se faire juge de l'opportunité des injonctions intéressant la sécurité et la salubrité publiques (1).

3° Dans le cas, au contraire, où le permis de bâtir serait refusé pour le motif que la construction projetée est de nature à porter atteinte à une perspective monumentale, *le Conseil d'Etat se réserve le droit d'apprécier si en fait le site considéré constitue bien une perspective monumentale au sens de la loi de 1911 et si, en fait, les constructions projetées sont de nature à lui porter atteinte* (2).

Il y a là une atteinte très grave au principe d'après lequel le Conseil d'Etat est juge du droit et non du fait. Et il faut reconnaître que, dans l'hypothèse qui nous occupe, l'opportunité des solutions admises par la jurisprudence du Conseil d'Etat se justifient particulièrement : sans elles, en effet, la loi du 13 juillet 1911 aurait eu pour conséquence d'investir l'administration d'un pouvoir discrétionnaire de police vis-à-vis des constructions privées, au point de

(1) C. d'Et., 26 déc. 1862, Bourcier, Leb., p. 870. — 13 fév. 1885, Ducos et Levoisvénel, Leb., p. 138. — Mais serait annulable, néanmoins, le permis de bâtir refusé pour un motif de pure ornementation ou accordé sous réserve d'être conforme à certaines prescriptions architecturales. — C. d'Et., 7 avril 1859, Delondre, Leb., p. 278. — 18 juin 1868, Poisson, Leb., p. 703.

(2) Cons. d'Et., 4 avril 1914, Gomel, S., 1917, 3, 25, et la note de M. Hauriou (affaire de la place Beauvau). — 1^{er} août 1914, Wiriot et Pillot, Leb., p. 1010 (place de l'Etoile). — 15 nov. 1918, Société d'assurances mutuelles de Paris, Leb., p. 999 (rue de Castiglione). — 24 mars 1922, Salin, Lévy et Michel, *Rev. du Dr. publ.*, 1923, p. 43, et les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Rivet (parc de la Muette).

vue de leur aspect esthétique. La notion de site ou perspective monumentale présente une certaine élasticité à cause de ce fait qu'elle n'est pas susceptible de recevoir une définition précise et que les mesures envisagées par la loi de 1911 ne sont subordonnées à aucun classement préalable, comme le classement prévu par la loi du 21 avril 1906 en ce qui concerne les sites et monuments naturels; il s'ensuit que la loi du 13 juillet 1911 constitue une nouvelle atteinte à la propriété privée, atteinte d'autant plus grave que le respect des mesures imposées par l'administration comme condition d'obtention du permis de bâtir ne peuvent servir de base à l'attribution d'aucune indemnité (1).

Mais il ne suffit pas d'approuver en fait la solution admise par le Conseil d'Etat : encore faut-il la justifier en droit. On a cherché, en rapprochant les arrêts rendus par le Conseil d'Etat en cette matière d'autres décisions émanant de la même juridiction, de faire rentrer l'ensemble de ces solutions sous les quatre chefs jusqu'alors admis comme donnant lieu à l'ouverture du recours pour excès de pouvoirs. Les distinctions, fort subtiles à la vérité, que cet effort a nécessitées, nous paraissent très fragiles et diffi-

(1) La jurisprudence du Conseil d'Etat se présente bien au fonds comme désireuse avant tout d'assurer le respect du droit de propriété privée : « Considérant que les seules restrictions apportées aux pouvoirs du préfet, dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales, sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation desdites perspectives avec le respect dû au droit de propriété » (C. d'Et., 4 avril 1914, précité).

ciles à bien déterminer. Nous ne parvenons pas à saisir comment l'examen du fait par le Conseil d'Etat peut se muer en une question de droit « toutes les fois que ces faits sont mis en jeu par une loi ou un texte réglementaire... non seulement quand le fait est prévu par la loi, mais encore quand il tient une certaine teinte légale de l'esprit essentiel de la loi » (1). Et nous persistons à croire, suivant en cela l'opinion de M. Jèze (2) et de M. Hauriou (3), que le recours pour excès de pouvoirs peut se greffer sur une erreur de fait. M. Hauriou met cependant à cette opinion la réserve suivante: il faut que l'erreur de fait apparaisse comme un véritable détournement de pouvoirs, « car c'est user de son pouvoir autrement que pour le bien du service, quand on en use sans avoir acquis la compétence technique indispensable sur les faits de l'affaire ».

Il ne nous appartient pas de construire une théorie générale qui embrasse toute la question de l'erreur de fait. Nous nous contenterons d'apprécier les solutions admises par le Conseil d'Etat, au point de vue qui nous préoccupe. Ces solutions nous paraissent se rattacher, d'une façon étroite, aux idées générales que nous avons précédemment émises sur les rapports respectifs du pouvoir de police et du droit de propriété privée. Selon nous, les autorités investies

(1) Chalon-Demersay: De l'examen du fait par le Conseil d'Etat statuant au contentieux, Thèse Paris, 1922.

(2) *Rev. du Droit public*, 1911, p. 286.

(3) Hauriou: Note sous l'arrêt Gomel, précité. — *Précis de Droit admin.*, 10^e éd., 1921, p. 459.

du pouvoir de police doivent se contenter de contrôler et de surveiller la gestion, dont l'initiative revient nécessairement au propriétaire. Il est donc *absolument nécessaire* que le propriétaire ne soit pas livré sans défense au bon plaisir du maire — du préfet de la Seine, à Paris — et qu'il lui soit accordé certaines garanties contre l'usage abusif qui pourrait être fait de ce pouvoir. Donner aux agents administratifs l'appréciation discrétionnaire de ce qui peut constituer, en fait, une perspective monumentale et des travaux qui sont susceptibles d'y porter atteinte, c'est *leur donner l'initiative des mesures à prendre pour la bonne gestion de la propriété privée*. L'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911, interprété de cette façon rigoureuse pour les propriétaires, constituerait une véritable spoliation partielle à leur égard. Aux restrictions législatives qui sont normalement apportées à l'exercice du pouvoir de police devait donc nécessairement se substituer un large pouvoir d'appréciation attribué à la jurisprudence du Conseil d'Etat : ce n'est pas là, selon nous, une simple question d'opportunité et de sécurité dans l'exercice du droit de propriété, c'est *l'économie elle-même de ce droit* qui était en jeu et qui a pu être sauvegardée par l'adjonction d'un cinquième chef donnant lieu à l'ouverture du recours pour excès de pouvoirs.

b) *Le régime de la loi du 14 mars 1919.* — La loi du 14 mars 1919, art. 1^{er}, modifiée par la loi du 19 juillet 1924, art. 2, a introduit dans le régime établi antérieurement en ce qui concerne la police des cons-

tructions privées, deux innovations fort importantes :

1^o Elle donne au maire *le pouvoir d'établir, par simple arrêté municipal et sans aucune indemnité, des « servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, ainsi que toutes les autres conditions y relatives*, en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, etc. ». Nous n'insisterons pas sur les servitudes hygiéniques, qui ne peuvent consister que dans l'application du règlement sanitaire, déjà institué par la loi du 15 février 1902.

Cette disposition, au contraire, en ce qui concerne les servitudes esthétiques et archéologiques, présente l'inconvénient d'être fort imprécise. Nous essaierons cependant d'en dégager le sens, à la lumière des applications qui ont pu en être faites dans les plans d'extension jusqu'alors élaborés.

2. — Il faut tout d'abord écarter résolument, selon nous, l'opinion d'après laquelle cette disposition donnerait au maire, même sous réserve de l'approbation préalable du plan d'extension, un pouvoir discrétionnaire en matière de police des constructions, au point de vue esthétique. Cette manière de voir est, croyons-nous, conforme à la jurisprudence antérieure des tribunaux administratifs et judiciaires, qui interprètent toujours les pouvoirs du maire, en matière esthétique, dans un sens restrictif.

La solution que nous rejetons ne découle point nettement, d'autre part, des termes mêmes employés par la législation de 1919, le terme de servitude n'ayant pas d'ailleurs, en langage administratif, un

sens suffisamment précis pour qu'il permette de préjuger de sa valeur juridique.

Enfin, si l'on admettait cette opinion, elle serait de nature à rendre inefficaces les garanties dont le législateur a entendu entourer les propriétaires des monuments historiques et des sites et monuments naturels; nous verrons plus loin que les mesures de protection applicables à ces biens sont subordonnées à l'*intervention d'un classement* qui met en jeu soit le consentement du propriétaire, soit l'attribution d'une indemnité. Il est donc nécessaire d'admettre que de semblables mesures de protection ne peuvent pas être valablement prises d'autorité, par une simple mesure de police ne comportant l'attribution d'aucune indemnité.

3. — Nous admettons donc, en conséquence, que *le maire ne pourra statuer par mesure individuelle applicable à tel immeuble déterminé, mais qu'en revanche, il devra statuer par mesures générales et réglementaires, dans toutes les villes énumérées dans la loi du 14 mars 1919, article 1^{er}.*

Il ne faut pas conclure de ce principe que, d'une part, le maire ne peut statuer que sur les mesures applicables à une ville, prise dans son ensemble, et que, d'autre part, dans cette mesure, il lui sera loisible de prendre toutes mesures de caractère esthétique qui lui sembleront utiles.

Les servitudes esthétiques prévues par la loi de 1919 pourront *n'être applicables que dans l'étendue d'une zone déterminée*; cette idée doit être nécessairement admise en ce qui concerne les servitudes

archéologiques proprement dites : elles consisteront essentiellement dans la protection des anciens quartiers d'une ville, ou la protection des alentours d'un ancien monument dans un certain rayon ; la pratique des plans d'extension s'est orientée nettement en ce sens (1).

Cette idée doit être également admise en ce qui concerne les servitudes esthétiques proprement dites, et le législateur de 1924 a pu regretter que les plans d'extension n'aient pas jusqu'alors contenu, par application de cette idée, des mesures propres à introduire le zoning dans les villes françaises modernes (2) ; ces mesures comprendraient notamment :

a) La réglementation des constructions quant à leurs dimensions et à leurs formes, c'est-à-dire la réglementation des hauteurs et des espaces libres à réserver proportionnellement à la surface totale des terrains, cette réglementation étant variable *suivant la destination des différents quartiers*.

b) L'interdiction d'exercer certaines professions et de donner certaines destinations aux constructions, en dehors des zones ou quartiers spécialement réservés à cet effet.

4. — Dans cette mesure même, il est douteux que le pouvoir réglementaire des maires puisse être considéré comme absolu. Il est limité par les deux considérations suivantes :

(1) V. le rapport présenté au Congrès de Strasbourg de 1923, par M. Jean Vernier, secrétaire de la Commission supérieure d'embellissement des villes (*Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger*).

(2) V. le rapport de M. Ch. Dormoy, précité.

a) Dans les quartiers d'une ville qui sont déjà construits et aménagés, il y a lieu de tenir compte des situations acquises : toute mesure réglementaire qui serait de nature à bouleverser l'économie même d'un immeuble déjà existant ne pourra recevoir d'application que lors de la reconstruction de cet immeuble.

b) Même dans les quartiers à construire, ou vis-à-vis des constructions ou reconstructions entreprises dans les anciens quartiers, doit être respectée la liberté du propriétaire de donner à son immeuble tel caractère artistique ou monumental. Toute mesure destinée à imposer au propriétaire l'observation d'un certain caractère architectural ou de prescriptions de pure ornementation doit être considérée, à notre avis, comme excédant les pouvoirs de police du maire et ne peut être imposée que par la voie des servitudes de droit privé. Ajoutons, du reste, que ce moyen est rendu facile par suite des larges pouvoirs d'expropriation et d'acquisition en vue de revente ultérieure qui sont conférés de nos jours aux municipalités et qui permettent à celles-ci d'insérer dans les actes de vente telles clauses qui leur semblent utiles en ce sens.

Il faut reconnaître enfin que le détail des solutions qui seront adoptées dans toute la matière des servitudes esthétiques et archéologiques ne peut être, dès maintenant, nettement établi, et qu'il dépendra des nécessités pratiques et de l'appréciation de la jurisprudence, et principalement du Conseil d'Etat, toujours soucieux de tenir la balance égale entre les

pouvoirs administratifs et le respect du droit de propriété.

5. — 2^o *La loi du 14 mars 1919 étend le régime du permis de bâtir à toutes les agglomérations mentionnées à l'article 1^{er}, ainsi qu'à tous les groupes d'habitations ou lotissements créés par des particuliers.* — Il est évident, d'ailleurs, que le permis de bâtir ainsi étendu devra sanctionner toutes les prescriptions établies dans un but d'hygiène ou d'esthétique, en vertu de la loi du 14 mars 1919. Nous ne reviendrons pas sur les diverses questions que soulève l'approbation ou le refus d'autorisation de bâtir, la loi du 14 mars 1919, modifiée par la loi du 19 juillet 1924, renvoyant purement et simplement à la loi du 15 février 1902. Contentons-nous de dire que le refus de permis de bâtir pourra être motivé par la conservation des sites et perspectives monumentales, dans toutes les villes où le décret-loi de 1852 est applicable et, qu'en outre, il pourra être motivé dans toutes les agglomérations et lotissements soumis à la loi du 14 mars 1919, par l'inobservation des conditions supplémentaires esthétiques ou archéologiques, établies par le plan d'extension. En revanche, il ne saurait être refusé sans excès de pouvoirs, pour tout autre motif invoqué dans un but esthétique.

Il faut admettre enfin que le permis de bâtir, nous l'avons vu, devant être appliqué restrictivement, ne sera pas exigé en ce qui concerne les agglomérations totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre ou autres et qui, par leur importance, ne tomberaient pas normalement sous l'empire

de la loi du 14 mars 1919 : aucun texte ne vise expressément ce cas.

2° *La police des lotissements.* — Nous avons décrit, au cours de notre chapitre précédent, la procédure suivant laquelle était élaboré et approuvé le plan d'aménagement préalable à tout lotissement entrepris par des particuliers, parce que cette procédure fait partie intégrante de ce que nous avons appelé l'organisation urbaine (1). Nous avons également étudié les charges résultant du plan de lotissement, en tant que ces charges se réfèrent aux notions d'expropriation ou d'alignement; il y a lieu, maintenant, d'étudier les charges dérivant de la police des lotissements, soit à l'égard du lotisseur, soit à l'égard des acquéreurs ou locataires des terrains lotis.

a) *Charges imposées aux lotisseurs.* — Elle consistent essentiellement dans la possibilité, pour le préfet, de refuser le permis de lotissement s'il ne lui paraît pas réaliser les conditions nécessaires, tant au point de vue de l'hygiène que de l'esthétique. Il résulte des termes formels de la loi de 1919, art. 11, que le lotissement pourra être refusé :

1° Si l'autorité compétente estime que les espaces libres, réservés par le plan de lotissement, sont insuffi-

(1) Cette procédure, si elle présente une grande analogie avec la procédure du plan d'extension proprement dit, s'apparente aussi à celle du permis de bâtir, en ce sens qu'elle consiste en un permis de lotissement qui peut être accordé ou refusé sous certaines conditions et que le silence gardé pendant un mois par l'administration équivaut à un arrêté d'approbation tacite (loi du 14 mars 1919, art. 11 nouveau).

sants. Ce refus doit être obligatoire toutes les fois que les espaces libres (et les voies publiques) représenteront une surface inférieure au quart de la surface totale. D'autre part, nous avons vu que, dans le cas où ils excéderaient la surface qui résulte de l'application normale du plan d'extension, ils ne pourraient être réservés que sous condition d'attribution d'une indemnité, c'est-à-dire par la voie de l'expropriation indirecte.

2° Si le terrain est impropre à l'habitation, s'il porte atteinte à une réserve boisée, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation.

Il faut admettre, d'autre part, sans difficulté, que le lotissement pourra être refusé s'il porte atteinte aux obligations résultant du plan d'extension et des règlements municipaux de voirie ou d'hygiène.

Mais faut-il admettre que l'autorité chargée de donner son approbation au plan de lotissement puisse imposer au lotisseur des obligations supplémentaires dans l'intérêt de l'hygiène et de l'esthétique. Le refus du permis pourrait-il être fondé sur ce fait que le lotisseur n'imposerait pas aux acquéreurs ou locataires des terrains lotis, au moyen du cahier des charges, les servitudes hygiéniques, esthétiques ou archéologiques spéciales prévues par l'article 11, 3°, de la loi du 14 mars 1919? Cette solution nous semble devoir être admise, parce qu'elle est la sanction nécessaire d'une obligation qui, sans elle, resterait sans aucun effet pratique; il faut admettre, en revanche, que les servitudes hygiéniques, esthéti-

ques et archéologiques, soumises à l'approbation du préfet, ne pourront être différentes de celles qui peuvent être normalement imposées aux particuliers par le plan d'extension d'une ville, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919 et dont nous avons tenté de déterminer la consistance exacte.

Les terrains compris dans la zone qui fait l'objet du plan de lotissement ne pourront être mis en vente ni donnés à bail, ni construits, tant que les conditions suivantes n'aient été réalisées :

a) Approbation du plan de lotissement.

b) Exécution des travaux d'assainissement et de viabilité prévus par ce plan. « Toutefois, le préfet pourra autoriser les ventes, locations ou édifications avant la réalisation des dits travaux. Il pourra, de même, le cas échéant, autoriser leur exécution par section. »

c) Les ventes et les locations ne pourront être valablement consenties qu'autant que le plan de lotissement et le cahier des charges des ventes et locations auront été déposés à la mairie de la situation de lotissement ou du groupe d'habitations créé. De même toute publicité en vue du lotissement ne pourra intervenir qu'une fois le plan approuvé; elle devra faire connaître le dépôt à la mairie, ainsi que la date de la décision approbative, et ne contiendra aucune disposition susceptible d'induire les acquéreurs en erreur.

Les conditions du cahier des charges doivent être affichées par le maire dans l'étendue de la commune et sur les lieux de lotissement; elles doivent figurer,

ainsi que la date de la décision approbative, sur tous les actes et engagements et promesses de vente, de location et de location-vente.

Enfin, en vue de tout acte de vente ou de location, un certificat sera délivré par le maire, à la requête et sous la responsabilité des bailleurs ou vendeurs, mentionnant l'accomplissement des formalités ci-dessus exigées et mention de ce certificat sera faite dans l'acte : un exemplaire y sera annexé, un autre remis à l'acquéreur ou au bailleur.

b) *Charges imposées aux acquéreurs, locataires et constructeurs de terrains lotis.* — En dehors des travaux généraux d'assainissement et de viabilité qui doivent être prévus par le plan de lotissement, l'aménagement de chaque parcelle de terrain loti doit être considéré comme soumises aux prescriptions générales résultant des règlements municipaux, ainsi qu'aux servitudes particulières, hygiéniques ou esthétiques prévues par les plans d'aménagement des villes. En outre, les acquéreurs et locataires des terrains lotis seront tenus des servitudes hygiéniques et esthétiques prescrites par le cahier des charges annexé au plan de lotissement. L'exécution de ces obligations sera assurée par la procédure ordinaire du permis de bâtir.

Toutefois, dans le cas où le cahier des charges annexé au plan de lotissement prescrirait des mesures spéciales destinées à donner aux constructions un aspect artistique ou monumental particulier et que ces mesures excéderaient les pouvoirs conférés aux maires en exécution des plans d'extension municipi-

paux, il faut admettre que ces propositions ne pourront être imposées aux particuliers qu'en vertu de servitudes spéciales soumises aux règles du droit civil et non en vertu de la police des lotissements. En conséquence, l'exécution de ces servitudes ne concernerait que les rapports entre lotisseurs et propriétaires et ne pourrait être imposée par le permis de bâtir. Dans le cas où les voies privées prévues par le plan de lotissement seraient annexées au domaine public municipal et classées comme voies publiques, la commune devrait être considérée comme titulaire de ces servitudes, aux lieu et place du propriétaire primitif.

SECTION IV

Sanctions des obligations imposées aux particuliers

Nous ne nous étendrons pas longuement sur le chapitre des sanctions, parce qu'aucune sanction — ou presque — n'a été prescrite spécialement en vue de la répression des infractions aux obligations ayant un caractère esthétique. Nous nous contenterons donc de les énumérer, en signalant en note les principales difficultés auxquelles leur application donne lieu. On se reportera, pour le détail, aux ouvrages généraux, ainsi qu'aux traités spéciaux du domaine public, de la voirie, de l'hygiène, etc. Nous diviserons cette énumération en

trois paragraphes : sanctions pénales, sanctions administratives, sanctions civiles (1).

1^o *Sanctions pénales.* — Les obligations résultant de l'alignement et de la voirie sont constituées par les contraventions de voirie, qui sont de la compétence des conseils de préfecture pour les voies publiques faisant partie de la grande voirie, du tribunal de simple police en ce qui concerne la petite voirie.

Au contraire, les infractions aux règlements municipaux sont soumises aux règles ordinaires des contraventions de simple police.

On considère que les infractions au décret du 13 août 1902, sur la hauteur des maisons à Paris, constituent des contraventions de voirie pour les immeubles riverains de la voie publique, des contraventions de simple police pour les immeubles édifiés en retrait sur la voie publique ou riverains de voies, de cours et de jardins privés.

Les infractions aux règlements sur les saillies autorisées sur les voies publiques sont des contraventions de voirie, s'il s'agit de saillies fixes, c'est-à-dire de saillies faisant corps avec le bâtiment et constituant une véritable emprise sur la voie publique. Au contraire, les *saillies mobiles* donnent lieu à des contraventions de simple police (2).

(1) V. la note de M. Jèze, sous C. d'Et., 7 février 1912, *Rev. du Dr. publ.*, 1912, p. 327 : II, Sanctions des charges et obligations imposées aux riverains des voies publiques.

(2) On considère qu'à Paris la réglementation des saillies mobiles donne lieu à des contraventions de petite voirie (Confl., 19 mai 1917, D, 1919, 3, 6). C'est une erreur, à notre avis. — En ce sens,

Les obligations relatives au nettoyage des maisons riveraines des voies publiques sont des contraventions de voirie; la peine qui leur est applicable est une amende de 100 francs au plus (décret du 26 mars 1852, art. 5).

Les infractions aux obligations résultant du permis de bâtir sont sanctionnées par des peines de simple police. En outre, la loi du 31 décembre 1917 autorise le préfet, en déférant au tribunal compétent le procès-verbal de contravention, à demander au conseil de préfecture en matière de grande voirie, au tribunal de simple police en matière de petite voirie, de statuer d'urgence sur la *discontinuation des travaux*. Enfin, la loi du 19 juillet 1924, modifiant la loi du 14 mars 1919, art. 1^{er}, décide que toute construction édifiée sans ledit permis sera frappée de plein droit de l'interdiction d'habiter, aux termes de la loi du 15 février 1902, art. 12, jusqu'au moment où ledit permis sera accordé.

Les obligations résultant de la police des lotissements ont été sanctionnées d'une manière très rigoureuse :

a) Peines correctionnelles réprimant les mesures de publicité tendant à induire les acquéreurs en erreur, ou entreprises avant l'approbation du plan de lotissement. Ces peines consistent en une amende de 500 à 5.000 francs (l'art. 463 du Code pénal n'est pas applicable).

Hauriou, *op. cit.*, p. 678, n° 4. Cette question n'a du reste aucune importance pratique.

b) Peines prévues par l'article 491 du Code pénal (amende de 1 à 5 francs), prononcées par le tribunal de simple police, pour toute infraction aux obligations tendant à l'exécution du plan de lotissement.

c) Les vendeurs et bailleurs sont responsables solidairement avec les contrevenants, en ce qui concerne l'application des condamnations pénales prononcées dans ce dernier cas, ainsi que des réparations civiles ordonnées par le tribunal de simple police, en vertu de l'article 161 du Code d'instruction criminelle. Toutefois, celle des parties qui prouverait qu'elle a été sciemment induite en erreur pourra obtenir décharge de cette solidarité.

d) Les contraventions concernant les travaux afférents aux lotissements sont l'objet d'un procès-verbal dressé par les agents de la police judiciaire requis à cet effet par le maire, ou, en cas de refus du maire, par un délégué spécial désigné à cet effet par le préfet, en vertu de la loi du 5 avril 1884, art. 85.

e) Les lotissements dont les terrains seraient mis en vente avant l'accomplissement des formalités réglementaires peuvent être expropriés par la commune ou, à son défaut, par le département; ils sont ensuite aménagés et mis en vente dans les conditions prévues par la loi du 31 octobre 1919. L'expropriation est déclarée d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

2^o *Sanctions administratives.* — Les sanctions administratives ont pour objet l'exécution, malgré la volonté des intéressés, des règlements concernant

la police des lotissements et des constructions privées, ainsi que de la servitude de reculement applicable aux immeubles compris dans un plan d'alignement. Elle consistent soit dans la démolition des travaux interdits (démolition de la besogne mal plantée (1), ou dans l'exécution de travaux aux frais du propriétaire (nettoyage des maisons, exécution des travaux de viabilité et d'assainissement prévus par le plan de lotissement). Elles sont ordonnées par les tribunaux compétents pour prononcer les condamnations pénales.

3^o *Sanctions civiles*. — Ce sont les actions possessoires, pétitoires ou en indemnité qui dérivent de toute emprise ou de tout dommage causé soit au domaine public ou privé, soit aux droits réels — en particulier aux servitudes architecturales — appartenant aux administrations publiques. Ces actions sont exercées par les administrations propriétaires, conformément aux règles du droit civil.

Ajoutons que la loi du 19 juillet 1924, modifiant la loi du 14 mars 1919, a sanctionné les obligations imposées aux lotisseurs par la nullité des actes de vente ou de location conclus sans l'accomplissement des formalités prescrites (approbation des plans de

(1). Il existe de profondes divergences entre les auteurs sur la question de savoir si la démolition de la besogne mal plantée est une sanction pénale ou une simple mesure d'exécution administrative, comme nous le pensons, ainsi qu'entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation; cette controverse présente une certaine importance, soit quant à la détermination des parties sujettes à démolition, soit quant à l'application de la loi d'amnistie. — Cf. Jèze, note sous C. d'Et., 7 février 1912, précité.

lotissement, exécution des travaux d'assainissement et de viabilité, obligations relatives à la publicité). Cette nullité peut être invoquée par les acquéreurs ou locataires ou, à leur défaut, par les communes ou départements, aux frais et dommages du bailleur.

TITRE II

Le régime juridique des monuments historiques et des sites classés.

Le régime juridique actuellement applicable aux monuments historiques et aux sites et monuments naturels est déterminé par les lois suivantes :

Article 257 du Code pénal.

Loi du 30 mars 1887, en principe abrogée, mais dont l'article 16 demeure applicable à l'Algérie (loi du 31 décembre 1913, art. 36).

Loi du 27 janvier 1902, relative à l'affichage sur les monuments de caractère artistique.

Loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des Eglises et de l'Etat, art. 16 et 17.

Loi du 21 avril 1906, relative aux sites et aux monuments naturels.

Loi du 20 avril 1910, interdisant l'affichage sur les monuments et les sites classés.

Loi du 31 décembre 1913, sur les monuments historiques.

Loi du 10 juillet 1914, relative à la caisse des monuments historiques.

Loi du 19 avril 1919, relative aux dommages de guerre, art. 12.

Loi du 31 décembre 1921, modifiant et complétant la loi du 31 décembre 1913.

Nous étudierons les dispositions contenues dans cette législation, ainsi que dans les décrets et les règlements d'administration publique qui en assurent l'application, au cours des deux chapitres suivants :

Chapitre I^{er}. — Le classement et les droits et obligations qui en résultent.

Chapitre II. — Règles d'organisation et de procédure.

CHAPITRE PREMIER

LE CLASSEMENT ET LES DROITS ET OBLIGATIONS QUI EN RÉSULTENT

L'étude de l'évolution historique de la protection des monuments et des sites de caractère artistique nous a montré que cette évolution se ramenait essentiellement à l'introduction d'un *procédé de classement* dont on a, par la suite, perfectionné les effets et les sanctions. Mais ce classement, s'il est dominé dans tous les cas par une même idée de conservation artistique, a-t-il, dans tous les cas, la même signification juridique? Remarquons, en effet, qu'il s'applique indifféremment aux sites, aux monuments historiques, aux objets d'art, qu'ils soient objets de propriété privée ou qu'ils fassent partie du domaine public. La première question qui se pose est donc de savoir si, dans chacun de ces cas, le classement ne revêtira pas un caractère juridique spécial et ne produira pas des effets particuliers. C'est seulement après cette *étude préliminaire*, que nous pourrons étudier dans le détail ses *conditions d'application*, ses *effets*, ses *sanctions*, son *extinction*, et qu'enfin nous examinerons rapidement les *mesures de protection* qui frappent les monuments historiques et les sites, en dehors de tout classement spécial.

SECTION I

Définition et nature juridique du classement

La *définition* la plus large que l'on puisse donner du classement, tel qu'il a été institué par la loi du 30 mars 1887 (1) et par la loi du 21 avril 1906, est celle-ci : c'est un acte qui intervient entre le ministre des Beaux-Arts et le propriétaire de l'objet classé, et qui est destiné à assurer la conservation de cet objet, dans l'intérêt de l'histoire ou de l'art.

Cette définition a l'avantage de ne pas préjuger de la nature juridique de cet acte et de ne pas anticiper sur la discussion que nous serons obligé d'entreprendre à ce sujet.

On conçoit *a priori*, que le but poursuivi par l'acte de classement puisse être réalisé par deux procédés juridiques distincts :

a) Un contrat intervenant entre les deux parties intéressées, le propriétaire et le ministre des Beaux-Arts représentant l'administration de l'Etat, et qui tend à assurer au profit de celle-ci la constitution d'une servitude sur l'objet classé.

b) C'est un *acte unilatéral et d'autorité*, par lequel le ministre des Beaux-Arts impose au propriétaire

(1) On sait, en effet, que la loi du 30 mars 1887 subordonnait, *dans tous les cas*, le classement au consentement des propriétaires, au moins en ce qui concerne les monuments appartenant à des particuliers.

une certaine restriction à l'exercice de son droit de propriété, le propriétaire n'ayant à intervenir que pour donner son *adhésion* à cet acte unilatéral.

Le législateur de 1887, non plus que celui de 1906, n'avait précisé la solution qui avait fait l'objet de son choix et, d'autre part, les effets de classement, tels qu'ils étaient déterminés alors, laissaient la place à de légitimes hésitations ; aussi les premiers commentateurs s'en tenaient-ils ; en général, à des opinions moyennes et d'ailleurs assez imprécises ; l'idée qui semblait prédominer était que l'acte de classement constituait un *contrat administratif*, donnant naissance à une *servitude administrative* au profit de l'Etat et de l'administration des Beaux-Arts.

Les solutions nouvelles adoptées par la loi du 31 décembre 1913 ne nous semblent plus permettre de douter à cet égard et tout au moins en ce qui concerne le régime juridique applicable aux monuments historiques et aux objets d'art ; c'est donc par l'étude du classement des monuments historiques que nous aborderons cette discussion, nous réservant ensuite de nous demander si l'opinion que nous aurons admise peut être considérée comme conforme à la lettre et à l'esprit de la loi du 21 avril 1906.

1^o *Le classement des monuments historiques et des objets d'art.* — Dès 1887, il était possible de remarquer que le classement des monuments historiques contenait des particularités irréductibles aux notions de contrat et de servitude.

Sans doute, le classement des immeubles apparte-

nant à des particuliers avait-il l'apparence d'un accord de volontés intervenant entre le propriétaire et le ministre des Beaux-Arts; sans doute, les effets du classement semblaient-ils comparables à ceux d'une servitude, puisqu'ils n'étaient sanctionnés que par une action civile en dommages-intérêts au profit de l'Etat.

Mais, d'autre part, les idées de servitude et de contrat étaient inadmissibles en ce qui concerne les monuments appartenant à l'Etat : l'Etat ne peut contracter avec lui-même; ils étaient également inadmissibles en ce qui concerne les monuments appartenant à des personnes publiques (départements, communes, établissements publics), puisqu'en ces cas le classement pouvait être prononcé d'office et contre la volonté des autorités chargées de les représenter. De même, les objets appartenant à des particuliers et classés avant 1887, pouvaient rester valablement classés malgré le refus des propriétaires, si ceux-ci avaient accepté des subventions de la part de l'administration des monuments historiques. Or, ces subventions étaient purement gratuites et ne conféraient aucun droit acquis au profit de l'administration des Beaux-Arts.

Il est à remarquer que *dans tous ces cas*, que le classement fût prononcé avec ou contre la volonté du propriétaire, il produisait *les mêmes effets généraux* et ces effets ne pouvaient être modifiés par l'accord des parties en présence; celles-ci étaient libres d'introduire seulement quelques clauses accessoires dans l'acte de classement; d'autre part, l'acte lui-même

était constaté sous la *forme unilatérale* d'un arrêté du ministre des Beaux-Arts ou d'un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

La loi de 1913 a accentué encore davantage le caractère unilatéral et autoritaire du classement : elle a permis, dans tous les cas, de procéder au classement contre la volonté des particuliers; d'autre part, elle a accentué les effets du classement en les rendant plus rigoureux vis-à-vis des propriétaires, ces effets étant applicables d'office aux classements prononcés sous l'empire de la loi de 1887.

C'était donc admettre que les effets du classement ne se renfermaient pas dans les limites d'une servitude consentie au profit de l'Etat par le propriétaire, mais qu'ils étaient applicables par voie d'autorité et en vertu d'un *statut légal et réglementaire des monuments historiques et des objets d'art*.

Dès avant 1913, cette idée avait déjà été émise sous une forme un peu imprécise par certains auteurs qui voyaient, dans le droit de propriété exercé sur des monuments historiques, une forme particulière de la propriété privée, une *propriété privée d'intérêt public* (1), caractérisée par ce fait que la liberté pour le propriétaire d'user et d'abuser de sa chose était limitée par *une certaine affectation de cette chose à un intérêt public*.

Nous retrouvons cette idée sous la plume d'un des premiers commentateurs de la loi du 31 décembre

(1) Cf. Cros-Mayrevieille, *op. cit.*, p. 17; Metman : *La Législation des Monuments historiques*, p. 116, adopte également la notion de restriction légale au droit de propriété.

1913 ; M. Rolland (1), après avoir constaté que les travaux préparatoires de cette loi se fondent sur la notion de servitude légale d'utilité publique, ajoutait : « Tout cela est bien peu net. Ne vaut-il pas mieux penser que la loi nouvelle a construit, pour les édifices historiques, une propriété d'un type spécial, en partant de l'idée que la liberté d'action du titulaire est dominée et limitée par l'affectation de l'édifice à la formation historique, artistique et civique des citoyens ? Ainsi apparaît, à côté de la propriété quiritaire de l'article 544 du Code civil, qu'il faut sans doute conserver, une propriété d'un type nouveau, s'agissant de certains biens pour lesquels il paraît impossible qu'on laisse au propriétaire une liberté d'action illimitée ».

Ainsi il est nécessaire que la propriété privée des monuments historiques soit soumise à un régime juridique spécial, et ce régime nous apparaît comme une *véritable police de la propriété privée* ; de cette conception devraient découler, semble-t-il, les conséquences suivantes :

a) Le régime juridique des monuments historiques est, en principe, établi sous la forme d'une règle générale, établie dans un but d'intérêt public, dans les conditions déterminées par la loi, et relativement à une catégorie de situations dont le nombre est illimité.

(1) La nouvelle législation aux monuments historiques, chronique admin., *Revue du Droit public*, 1914, p. 664.

b) Les effets de ce régime sont applicables à toutes ces situations, directement et sans indemnité.

c) Ces effets ne peuvent être modifiés pour chaque situation individuelle au gré de la volonté de l'une ou plusieurs des parties en présence.

d) Ils peuvent être modifiés, au contraire, par voie de règle générale, d'une manière unilatérale et sans indemnité, dans la mesure où l'intérêt artistique l'exige.

Mais si nous nous en tenions, dans notre conception de la nature juridique du classement, à cette seule idée de police, nous serions obligés de limiter les pouvoirs accordés au ministre des Beaux-Arts par l'obligation, pour celui-ci, de *respecter l'économie du droit de propriété privée*, c'est-à-dire que nous le contraindrions à se contenter d'un simple droit de contrôle et de surveillance et à laisser au propriétaire l'initiative de la gestion de sa propriété.

En réalité, il y a, dans le régime juridique du classement, plus qu'une simple affectation à l'intérêt public par des procédés de police; il y a une *certaine affectation partielle de la chose au service public proprement dit*, affectation qui suppose l'exercice d'un pouvoir de réquisition et la constitution d'un droit réel au profit du ministre des Beaux-Arts, représentant l'administration de l'Etat.

On s'explique par là que le classement ait pu être soumis, dans certains cas, au *consentement préalable du propriétaire*, consentement qui constitue proprement l'*adhésion* à l'exercice de ce pouvoir de réquisition, et par lequel peut même être fixé, dans

chaque cas particulier, le contenu de certaines clauses accessoires relatives à l'étendue de la servitude; on comprend également que, dans le cas où le classement est prononcé unilatéralement, il puisse donner lieu à l'attribution d'une indemnité au profit du propriétaire. Qu'enfin, la violation des effets du classement puisse constituer une base suffisante à l'exercice, au profit de l'Etat, d'une action en dommages-intérêts ayant pour but la réparation du préjudice causé.

Pour M. Rolland, l'indemnité de classement à verser aux particuliers est une *simple indemnité pour dommages* (1) causés par une opération administrative, c'est-à-dire par le fonctionnement d'un service public. Il nous semble que la nature juridique de cette indemnité la rapproche plutôt de l'indemnité d'expropriation: il s'agit d'une indemnité accordée d'une manière préventive, dans le but de légitimer par avance, au profit des services publics, une certaine appropriation de l'objet sur lequel porte le droit de propriété privée, par conséquent l'exercice d'un pouvoir de réquisition. Et ce qui confirme cette thèse, c'est que, d'une part, le règlement de cette indemnité est confié à l'*autorité judiciaire* et que, d'autre part, les pouvoirs conférés par le classement à l'autorité administrative excèdent, nous le verrons plus loin, la compétence normale des pouvoirs de police à l'égard du droit de propriété privée. Le ministre des Beaux-Arts peut, en effet,

(1) *Rev. du Dr. publ.*, chronique admin. 1913, p. 128 et suiv.

non seulement refuser d'autoriser certains travaux qui compromettraient la beauté ou la solidité de l'immeuble classé, mais encore surveiller dans le détail l'exécution de ces travaux et même entreprendre d'office certains travaux urgents.

Ceci posé, nous reconnaissons du reste bien volontiers que cette discussion sur la nature juridique de l'indemnité ne présente pas un intérêt pratique considérable et qu'elle a surtout l'intérêt de bien fixer notre terminologie.

En résumé, il faut donc admettre que le statut légal et réglementaire des monuments historiques excède la compétence normale du pouvoir de police et qu'il est subordonné, quant à son application, dans chaque cas individuel, à la constitution, au profit de l'Etat, d'un *droit réel* que l'on appellera, si l'on veut, une *servitude administrative*, et qu'il suppose, par conséquent, l'exercice d'un pouvoir de réquisition.

Nous avons raisonné jusqu'ici en nous plaçant uniquement au point de vue du classement applicable aux biens appartenant à des particuliers. Les mêmes solutions doivent être admises, à notre avis, quant aux biens appartenant à des personnes publiques, avec cette différence toutefois que les effets du classement sont plus rigoureux à leur égard (1) et que le classement, même d'office, ne donne pas lieu à l'attribution d'une indemnité à leur profit.

(1) Ces effets ne dérivent plus d'une idée de police de la propriété privée, mais d'une affectation directe de l'objet classé à l'intérêt artistique ou historique.

La théorie de l'inaliénabilité du domaine public ne fait pas obstacle à la constitution d'un droit réel au profit de l'Etat (1) sur les biens des départements et des communes faisant partie du domaine public, droit réel dont l'existence est attestée par la reconnaissance formelle d'une action en dommages-intérêts, exercée au profit de l'Etat en cas d'aliénation illicite d'un objet classé (2). Nous verrons plus loin comment la protection des monuments classés, instituée par la loi du 31 décembre 1913, peut se combiner avec la protection particulière (aliénabilité et imprescriptibilité) des objets faisant partie du domaine public (3).

2^o *Le classement des sites et des monuments naturels.*

— Il n'est pas douteux que le régime instauré par la loi du 21 avril 1906 ne constitue une *police des sites et monuments naturels*, de par l'existence d'une répression pénale organisée contre la violation, par le propriétaire, des effets du classement. En revanche, le classement est toujours subordonné à l'adhésion préalable du propriétaire, adhésion qui peut même être subordonnée à l'acceptation de certaines clauses dont les termes sont fixés par les parties avec une assez grande liberté; toutefois, il est évident que les

(1) Il est évident qu'il n'est pas question d'un droit réel au profit de l'Etat pour les biens dont il possède déjà la propriété. Le classement des objets appartenant à l'Etat se résout par un simple changement partiel d'affectation, qui les place sous la surveillance du service des monuments historiques, et ce changement se règle d'après le jeu de la solidarité ministérielle. — V. ci-dessous, sect. II.

(2) Loi du 31 déc. 1913, art. 20.

(3) V. ci-dessous, sect. VI.

clauses de cette convention doivent respecter le but essentiel poursuivi par le classement, qui est la *conservation de l'aspect du site considéré*.

Ce classement doit-il être considéré comme ayant pour effet la constitution d'une servitude au profit de l'Etat sur les immeubles classés? La question ne se pose pas évidemment en ce qui concerne les immeubles faisant partie du domaine national: *nemini res sua servit*. En ce qui concerne les immeubles appartenant à des particuliers ou à des personnes publiques, la question est fort douteuse en l'absence de toute disposition formelle à cet égard. Le terme de « servitude », employé par la loi de 1906, art. 5, n'a pas en langage administratif, comme nous le verrons plus loin, un sens suffisamment clair et qui préjuge de sa valeur exacte au point de vue juridique. Si l'on admet que le droit réel existe, il s'ensuit qu'il peut servir de base à une action en dommages-intérêts au profit de l'Etat, en cas de violation des effets juridiques du classement. Sinon, il faut admettre que le consentement donné au classement par les propriétaires ne constitue qu'une simple adhésion à l'application, à leur droit de propriété, d'un statut juridique spécial.

Nous serions assez disposé à pencher pour la première solution, qui a pour elle l'avantage de concorder avec les solutions admises pour la protection des monuments historiques. Ces deux régimes, à notre avis, offrent les plus grandes similitudes, tant au point de vue artistique qu'au point de vue juridique, et cette similitude tend à s'accroître dans l'avenir;

les projets de réforme de la législation des sites (1) prévoient, en effet, l'attribution, au profit de l'Etat, d'un pouvoir de réquisition tendant à constituer une servitude administrative de classement, moyennant le paiement d'une indemnité au profit des propriétaires des immeubles classés.

SECTION II

Conditions d'application du classement

Le classement est donc une décision individuelle qui a pour objet de soumettre un immeuble ou un objet mobilier à un statut spécial caractérisé par l'affectation de l'objet classé à l'intérêt artistique et de constituer, au profit de l'Etat, un droit réel toutes les fois que l'Etat n'est pas auparavant propriétaire de l'objet classé. L'existence et la validité du classement sont donc soumis à certaines conditions de fonds et de forme.

1^o *Conditions de fonds.* — En principe, toute chose corporelle présentant un intérêt suffisant au point de vue de l'histoire ou de l'art, est susceptible d'être classée, suivant les cas, comme monument historique ou artistique, comme site ou monument naturel. Il est cependant nécessaire que nous précisions cette formule, soit quant à la nature physique de l'objet

(1) V. ci-dessus, 1^{re} partie, ch. I^{er}, sect. III.

classé, soit quant à l'intérêt historique ou artistique qu'il présente, soit quant à la qualité du propriétaire.

a) *Nature physique de l'objet classé.* — Le classement peut avoir pour but, soit de protéger un édifice ou un objet d'art pris *individuellement*, soit *un ensemble* d'éléments dus à la nature ou à la main de l'homme et constituant un paysage ou un monument naturel.

Le *classement individuel* des édifices et des objets d'art est régi par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques; il y a lieu de distinguer quant à ses conditions d'application, aussi bien qu'aux effets qu'il produit, selon qu'il affecte un immeuble ou un objet mobilier.

Sont *immeubles*, aux termes de la loi de 1913, les seuls *immeubles par nature*; l'article 1^{er} range formellement au nombre des immeubles par nature les monuments mégalithiques. Le classement des immeubles par nature peut être total ou partiel (1); il arrive fréquemment que le service des monuments historiques n'envisage le classement que pour une partie particulièrement intéressante d'un édifice: par exemple le portail, la façade, tel motif architectural ancien respecté par les siècles, etc.

La loi de 1913 range, au contraire, parmi les *objets mobiliers* les immeubles par destination. Ceci met fin à un doute soulevé par la législation antérieure (2): les objets faisant partie des collections publiques sont-ils immeubles par destination? Il est certain du

(1) Cf. Tétreau, *op. cit.*, p. 27. — Pariset, p. 77.

(2) Cf. Tétreau, *op. cit.*, p. 29. X

moins, et quelle que soit la solution qui puisse être donnée dans les termes du Code civil, qu'ils doivent être traités comme des meubles au point de vue de l'application de la loi du 31 décembre 1913. Toute énumération des objets mobiliers, tableaux, statues, objets d'ameublement, livres précieux, etc., susceptibles d'être classés, serait forcément incomplète; il y a lieu de s'en remettre, sur ce point, à la diligence du service des monuments historiques.

On admettait, sous le régime de la loi de 1887, que le classement d'un immeuble emportait de plein droit le classement des immeubles par destination qu'il renferme (1). Cette solution peut-elle être admise aujourd'hui, étant donné que le législateur distingue nettement le classement des immeubles par nature et celui des immeubles par destination, rangés avec les meubles? Il semble qu'il soit nécessaire de se guider d'après l'intention du législateur et la raison d'être du classement. Un immeuble par destination, faisant l'objet d'un classement spécial, sera considéré comme objet mobilier. Mais, toutes les fois que le caractère historique ou artistique d'un édifice classé sera lié à la protection et à la conservation des immeubles par destination qu'il renferme, tels que statues, vitraux ou boiseries, il va de soi que les effets du classement de l'immeuble lui-même doivent leur être étendus de plein droit, sous peine de retirer toute sa valeur à la protection qui résulte du classement.

(1) Cf. Tétreau, p. 28; Pariset, p. 76.

Le classement admis par la loi du 21 avril 1906, en ce qui concerne les sites et monuments naturels, est un classement global (1), c'est-à-dire qu'il ne frappe pas une propriété pour son intérêt propre, mais pour autant qu'elle fait partie d'un ensemble particulièrement intéressant au point de vue artistique.

b) *Nécessité d'un intérêt historique ou artistique.* — Peuvent être classés comme monuments historiques, « les immeubles (ou objets mobiliers) dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public » (loi du 31 déc. 1913, art. 1^{er} et 14). Peuvent être classés comme sites et monuments naturels, « les propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général » (loi du 21 avril 1906, art. 2).

Cette condition se décompose elle-même en deux idées :

1. — Il faut que l'intérêt qui s'attache à la conservation soit un intérêt historique ou artistique.

La notion de *monument historique* est, par elle-même, très claire : il s'agit uniquement d'édifices ou d'objets *dus à la main des hommes*. On s'est demandé, à propos de la rédaction du titre de la loi du 30 mars 1887, s'il était nécessaire que cet intérêt fût à la fois historique *et* artistique (2). Ce doute a

(1) Cf. Gassot de Champigny, *op. cit.*, p. 10 et 11.

(2) V., par exemple, Tétreau, *op. cit.*, p. 23. La loi du 30 mars 1887 était intitulée : « Loi... relative à la protection des monuments... ayant un intérêt historique *et* artistique ». La loi du 31 décembre

disparu, par suite de la nouvelle rédaction de la loi de 1913. L'intérêt historique ou artistique nécessaire pour le classement doit être conçu d'ailleurs d'une manière assez large : ce peut être un simple intérêt archéologique ou préhistorique ; ainsi l'on peut, d'après l'article 1^{er}, classer les monuments mégalithiques, les terrains renfermant des stations ou gisements préhistoriques et les *immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement*. Par contre, la notion de monument historique exclut un intérêt d'ordre *idéal* qui ne serait pas artistique ni historique, par exemple un *intérêt scientifique ou religieux* ; il n'est pas douteux que les blocs erratiques (1) soient exclus du classement au titre de la loi de 1913 ; de même, toutes les églises qui ne sont ni artistiques, ni historiques (2).

La notion de site ou monument naturel est, par elle-même, beaucoup moins précise que celle de monument historique. Nous nous contenterons, du reste, de reprendre les définitions qu'on en a précé-

1913 est intitulée : « Loi... sur les monuments historiques ». D'autre part, le texte même de la loi de 1887 ou de 1913 dissocie toujours l'intérêt historique *ou* artistique.

(1) La question des blocs erratiques fut soulevée lors de la discussion de la loi de 1887 ; la Chambre avait adopté le principe du classement. Le Sénat s'y refusa, malgré l'intervention de M. Combes. — Cf. Pariset, *op. cit.*, p. 7 et 88. — Cros-Mayrevieille, *op. cit.*, p. 33

(2) Barrès avait demandé à la Chambre des Députés le classement d'office de toutes les églises antérieures à 1800. — Cf. ci-dessous, 1^{re} partie, ch. 1^{er}, sect. II.

demment données (1) : « Un paysage est une partie de territoire dont les divers éléments forment un ensemble pittoresque ou esthétique, par la disposition des lignes, des formes et des couleurs.

« Un site est une portion de paysage d'un aspect particulièrement intéressant.

« Un monument naturel est un groupe d'éléments dus à la nature, comme rochers, arbres, bouleversements du sol, accidents de terrain et autres qui, séparément ou ensemble, forment un aspect digne d'être conservé.

« Un paysage peut comprendre des éléments purement naturels, ou bien englober, dans son ensemble, des œuvres de l'homme, telles que constructions, ruines, clochers, silhouettes, sites urbains, etc.»

Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1906, que ces définitions sont conformes à l'intention de ses auteurs.

2. — Il faut que l'intérêt artistique ou historique qui motive le classement soit un intérêt *public* (loi du 31 déc. 1913) ou *général* (loi de 1906); la loi de 1887 exigeait un intérêt *national*. Quel que soit, du reste, le terme employé, il y a là essentiellement une question d'appréciation de la part des autorités chargées du classement; leur action sera, du reste, limitée en ce qui concerne les paysages, par le refus du propriétaire, et, pour les monuments historiques, par la nécessité d'attribuer une indemnité de classement d'office. Il y aura lieu évidemment de classer

(1) Cf. Astié, *op. cit.*, p. 65.

de préférence les monuments et sites les plus intéressants ou qui sont exposés à être détruits ou mutilés dans un délai très court. Et il y a tout lieu de croire que cette appréciation sera faite consciencieusement par les commissions techniques chargées d'assister le ministre des Beaux-Arts lors des décisions de classement (1).

c) *Conditions relatives à la qualité du propriétaire.*

— Le classement peut toujours être prononcé avec le consentement du propriétaire, et même, dans certains cas, malgré sa volonté. Il y a lieu de distinguer à cet égard, suivant que l'objet classé appartient à un particulier, à une personne publique ou à l'Etat.

1. — *Objet appartenant à des particuliers.* — Sous l'empire de la loi de 1887, les objets mobiliers appartenant à des particuliers ne pouvaient, en aucun cas, être classés comme monuments historiques. Sous le régime de la loi de 1913, modifiée par la loi du 31 décembre 1921, tous objets mobiliers et immobiliers peuvent être classés comme monuments historiques, soit du consentement du propriétaire, soit contre sa volonté; la loi du 21 avril 1906 n'admet pas, au contraire, qu'un site puisse être classé malgré le consentement du propriétaire.

(1) Certaines législations étrangères exigent, pour la protection des monuments historiques, une certaine ancienneté : par exemple, sous la législation italienne, on ne protège les objets que s'ils sont antérieurs aux 50 dernières années. Une idée analogue fut émise lors de la refonte générale de la loi de 1887, par les propositions Ridouart et Chappedelaine : elle n'a pas été adoptée (v. 2^e rapport Reinach, 14 juin 1912, doc. par., Ch. 1912, ann. n^o 1999); Cf. Pariset, p. 88-90; Cros-Mayrevieille, p. 32.

Le consentement du propriétaire doit toujours être *pur et simple*, c'est-à-dire qu'il ne peut renfermer de réserves que sur l'étendue du classement, mais non quant à ses effets. Il ne peut y avoir de doute sur ce point, en ce qui concerne les effets résultant du statut des monuments classés; on aurait pu considérer, par contre, que le propriétaire eût le droit de subordonner son consentement à l'attribution d'une indemnité à son profit; il en a été décidé autrement par un arrêt du Conseil d'Etat annulant, pour excès de pouvoirs, un arrêté de classement rendu sur le consentement du propriétaire, qui avait expressément réservé son droit à indemnité (1).

A notre avis, le consentement doit être assimilé à une *constitution de droit réel à titre gratuit*, tant au point de vue de la *capacité* du propriétaire que des droits des tiers (2) [locataires et titulaires de droits réels sur l'immeuble ou l'objet classé].

Si le propriétaire refuse son consentement, le classement peut lui être imposé moyennant « *le paiement d'une indemnité* représentative du préjudice pouvant résulter, pour le propriétaire, de l'application de la servitude de classement d'office» et évaluée,

(1) C. d'Ét., 5 mai 1922, Faure, Leb., p. 402 : « Considérant... qu'une indemnité n'étant prévue par l'article 5 précité de la loi du 31 déc. 1913 qu'en cas de servitude de classement d'office, ce consentement conditionnel ne saurait être considéré comme le consentement pur et simple permettant au ministre de prononcer ledit classement; que dès lors, etc... ».

(2) On se reportera donc aux règles du droit civil sur tous ces points : biens appartenant à des mineurs, biens frappés d'une affectation dotale, biens grevés d'usufruit ou de servitudes, etc...

dans le cas où il se produirait une contestation, par la juridiction judiciaire (1). Sur quelles bases sera évalué le montant de cette indemnité? Nous croyons savoir qu'aucune décision jurisprudentielle n'est intervenue sur ce point. La thèse de l'administration des monuments historiques serait que l'indemnité doit représenter le *préjudice actuel* directement causé au propriétaire par la servitude de classement, c'est-à-dire la gêne qui peut résulter pour lui du fait de cette servitude dans l'administration de son bien; serait exclue, au contraire, l'évaluation du *préjudice éventuel*, tel que, par exemple, la diminution de valeur qui affecterait l'objet classé lors d'une aliénation. Thèse qui nous paraît d'ailleurs fort soutenable, étant donné que le statut résultant du classement doit frapper l'objet classé sans indemnité, en tant qu'il constitue un statut de l'objet classé; ne peut être payée au propriétaire la suppression du droit de détruire, de mutiler ou d'exporter son immeuble ou l'objet mobilier qui lui appartient. Ce qui lui est payé, c'est uniquement l'*emprise* qui résulte de l'affectation de son bien au service des monuments historiques et qui lui cause un certain préjudice, puisqu'il n'est plus libre désormais d'agencer au mieux de ses intérêts l'économie même des pouvoirs qui résultent de son droit de propriété.

En ce qui concerne le classement des sites et monuments naturels, il ne peut être réalisé qu'avec le

(1) Loi du 31 déc. 1913, art. 5, § 2. On remarquera que le paiement de l'indemnité n'est pas préalable à la prise de possession par l'administration de l'immeuble classé.

consentement du propriétaire. Les mêmes règles de capacité doivent être admises. Mais une plus grande liberté doit être donnée au propriétaire de régler, d'accord avec le ministre des Beaux-Arts, les effets du classement, étant donné que ces effets ne sont pas déterminés avec précision par le législateur, et à condition de respecter le but poursuivi par le classement, qui est la conservation de l'aspect du site classé. Certains auteurs admettent également que ce consentement peut être subordonné à l'allocation d'une indemnité; cette opinion nous paraît fort admissible. L'indemnité ne peut être réservée par le propriétaire lors du classement des monuments historiques, parce qu'elle doit être subordonnée à l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, prévu pour le classement d'office. Le classement d'office n'existant pas en ce qui concerne les sites, il serait contraire à l'intention du législateur de rendre le classement impossible, si le propriétaire demande une indemnité, même minime (1).

Une règle particulière doit être admise en ce qui concerne les sites et monuments naturels: c'est la *caducité du consentement accordé* quand le classement ne peut être opéré. La servitude de classement ne peut résulter que de l'arrêté de classement: or, cet

(1) En effet, si le propriétaire refuse le classement, la seule ressource de l'administration sera d'exproprier pour revendre ensuite, le cas échéant, l'immeuble grevé de la servitude de classement: il est beaucoup plus simple et moins onéreux d'accorder de prime abord une indemnité au propriétaire qui déclare consentir à ce prix. Cf. en ce sens, Boivin-Champeaux, *op. cit.*, p. 189-190.

arrêté n'intervient que pour effectuer le *classement global* de toutes les propriétés comprises dans un site déterminé. Si plusieurs de ces propriétaires refusent leur consentement, le classement des autres propriétés ne peut être, à notre avis, opéré que si ce classement à lui seul justifie son but, qui est la conservation et l'aspect du site classé. Si, au contraire, le petit nombre des propriétaires ayant consenti au classement ne permet pas une protection suffisante, leur consentement, à notre avis, *devient caduc*, puisqu'aucun droit n'a pu être acquis contre eux, et lors d'une nouvelle procédure de classement il devra être à nouveau accordé.

2. — Objets appartenant à des *personnes publiques*. — Ces personnes sont les *départements*, les *communes* et les *établissements publics*, à l'exclusion des établissements d'utilité publique. On a longuement discuté, lors de l'application de la loi du 30 mars 1887, la question de savoir si les établissements d'utilité publique devaient être assimilés à cet égard aux établissements publics (1). La loi du 31 décembre 1913 a donné une solution formelle et d'ailleurs assez rationnelle : les établissements d'utilité publique doivent être traités comme de simples particuliers ; art. 4 : « L'immeuble appartenant à un département, à une commune ou à un établissement public est

(1) Pariset, *op. cit.*, p. 65 ; Tétreau, *op. cit.*, p. 42 ; Metman, *op. cit.*, p. 84. — Ducrocq, la loi du 30 mars 1887, p. 14 et suiv. — L'opinion dominante était, du reste, que les établissements d'utilité publique ne devaient être assimilés aux établissements publics que sur une disposition formelle de la loi

classé...»; art. 5: « L'immeuble appartenant à toute personne autre que celles énumérées aux articles 3 et 4 est classé... ». Cet argument est confirmé, *a contrario*, par le fait que la même loi assimile *formellement* les établissements d'utilité publique aux établissements publics, en ce qui concerne *certaines effets du classement*.

La règle établie par la loi de 1913 est certaine: le classement est toujours opéré sans indemnité, avec le consentement ou contre la volonté de l'administration propriétaire. Si celle-ci accorde son consentement, le *service affectataire* de l'objet classé doit être consulté s'il y a lieu. (Règl. d'administration publique du 18 mars 1924, art. 2 et 14).

La loi du 21 avril 1906 exige que le classement soit opéré avec le consentement du propriétaire.

3. — Objets appartenant à l'*Etat*. — Le classement ne suppose pas, en ce qui les concerne, la constitution d'une servitude, mais simplement l'application aux objets classés d'un statut spécial.

Cependant le ministre, dans les attributions duquel se trouve placé l'objet qui doit être classé, doit être appelé, aux termes de la loi de 1913, à donner son consentement. S'il refuse, le classement peut être opéré d'office par décret en Conseil d'Etat (loi du 31 décembre 1913, art. 3 et 14).

La loi du 21 avril 1906 a subordonné le classement au consentement du propriétaire. Mais son application s'est heurtée, en ce qui concerne les immeubles faisant partie du domaine public de l'Etat, à un refus absolu de la part de certaines administrations

représentant l'Etat propriétaire, refus fondé sur le *principe de l'inaliénabilité du domaine public*.

Si l'on se fonde sur la théorie du domaine public, d'après laquelle il ne constituerait qu'un droit de garde et de surintendance exercé sur les objets susceptibles de propriété privée, il est indéniable que la loi du 21 avril 1906 ne peut lui être appliquée : le consentement du propriétaire ne pourrait être acquis quant aux biens faisant partie du domaine public, tels que routes, fleuves, etc., puisque le domaine public est *res nullius*.

Dans ce cas également, le classement des monuments historiques ne viserait que des objets (édifices, objets mobiliers) susceptibles de propriété privée, et, par conséquent, compris dans le domaine privé des administrations publiques. Nous avons vu que cette dernière solution est contraire aux décisions judiciaires, qui admettent que ces biens sont susceptibles de domanialité publique (1).

Ceci est un premier argument en faveur de notre thèse ; pourquoi le domaine public serait-il compatible avec le classement d'après la loi de 1913 et non d'après la loi de 1906, puisque, dans les deux cas, le même régime juridique doit être appliqué ?

Ceci nous conduit à admettre la thèse opposée, suivant laquelle le droit exercé sur les biens faisant partie du domaine public est un véritable droit de propriété, solution du reste que nous avons précé-

(1) V. ci-dessous, sect. VI.

demment admise comme la plus rationnelle (1); l'inaliénabilité qui frappe ces biens a pour but uniquement de protéger leur affectation au service public : c'est une incapacité qui frappe l'administration propriétaire.

Si donc le classement prévu par la loi du 21 avril 1906 suppose la constitution d'un droit réel au profit de l'Etat, ce qui est le cas pour les immeubles faisant partie du domaine public des départements et des communes, sera requis, outre le consentement des administrations propriétaires, celui des autorités qui ont le pouvoir de classer ou de déclasser les biens faisant partie du domaine public.

En ce qui concerne les biens faisant partie du domaine public de l'Etat, le classement comme site ou monument naturel ne peut supposer aucune aliénation au profit de l'Etat qui, selon nous, en est déjà propriétaire; cependant, comme il peut contrarier l'affectation de ces biens au service auquel ils étaient précédemment attribués, sera requis, outre le consentement des autorités représentant l'Etat propriétaire, d'après les termes formels de la loi de 1906, le consentement des autorités ayant pouvoir de prononcer l'affectation.

2° *Forme et publicité du classement.*

a) *Formes du classement.* — Le classement des monuments historiques, des sites et monuments naturels est prononcé, en principe, par *arrêté du ministre des*

(1) V. ci-dessus, ch. prél. de la 2^e partie, sect. II.

Beaux-Arts (loi du 31 déc. 1913, art. 3, 4, 5, 15 et 16; loi du 21 avril 1906, art. 3).

La validité de cette décision est, en principe, subordonnée au consentement *préalable* et *formel* du propriétaire (pour les monuments historiques appartenant à l'Etat, du ministre dans les attributions duquel l'immeuble se trouve placé). Toutefois, en ce qui concerne les *objets mobiliers* classés comme *monuments historiques* et appartenant à l'*Etat* ou à une *personne publique*, le classement est prononcé d'office, sauf le droit du propriétaire à réclamer contre l'arrêté de classement dans un délai de six mois à dater de la notification qui lui en aura été faite (loi du 31 décembre 1913, art. 15, § 2).

Toutes les fois que le classement est prononcé *contre la volonté du propriétaire*, la forme de la décision à intervenir est un *décret en Conseil d'Etat*; cette exigence constitue d'ailleurs une simplification des formalités prévues sous l'empire de la loi du 30 mars 1887 et qui consistaient en un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

La décision prononçant le classement doit être précédée, en ce qui concerne les monuments historiques; d'un avis donné à titre purement consultatif par la commission des monuments historiques (1); en ce qui concerne les sites et les monuments, ne peuvent être classés que les biens inscrits au préalable sur une liste dressée par la commission départementale des sites et monuments naturels (2).

(1) Loi du 31 déc. 1913, art. 37.

(2) Loi du 21 avril 1906, art. 2 et 3.

b) *Classements spéciaux.* — Des formes spéciales de classement ont été prévues dans deux cas distincts :

1. — Aux objets classés par application de la loi du 31 décembre 1913, sont assimilés les objets et monuments régulièrement classés avant sa promulgation, soit sous l'empire de la loi du 30 mars 1887, soit même avant la loi de 1887 (notons qu'avant 1887, le classement ne produisant aucun effet juridique à l'égard des particuliers, pouvait intervenir sans leur consentement. La loi de 1887 assimila ce classement au nouveau régime qu'elle instituait, donnant aux propriétaires un délai d'un an pour réclamer, à la condition que l'Etat n'ait fait aucune dépense sur le monument qui leur appartenait. En cas de réclamation de leur part, le déclassement devait intervenir de plein droit dans les six mois).

2. — Un mode spécial de classement a été prévu temporairement par la loi du 9 décembre 1905, art. 16, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : les objets mobiliers ou immeubles par destination, laissés gratuitement à la disposition des associations cultuelles, ont été considérés comme classés d'office par l'effet de ladite loi comme monuments historiques (1). Le classement définitif devait en être prononcé dans le délai de trois ans par le ministre des Beaux-Arts. Ce délai de trois ans a été prolongé

(1) Ces dispositions ont été étendues aux monuments et objets laissés gratuitement à la disposition des ministres du culte, en vertu de la loi du 2 janvier 1907.

de deux périodes successives de trois années, par les lois du 26 décembre 1908, art. 57, et du 13 janvier 1912. Passé ces délais, les objets non classés définitivement ont été déclassés d'office.

c) *Publicité du classement.* — Il existe, à un point de vue simplement documentaire, un très grand intérêt à connaître la liste des immeubles ou objets mobiliers classés, ainsi que des sites artistiques; cette liste constitue une sorte d'inventaire des richesses artistiques de la France. Mais de plus, certaines personnes ont un intérêt particulier à cette publicité: ce sont les tiers qui désirent acquérir des droits sur ces biens. La loi du 21 avril 1906 ne contient aucune disposition en ce qui concerne les sites et monuments naturels. C'est regrettable en principe, mais, pratiquement cependant, il est assez facile de se procurer la liste des sites classés. La loi du 31 décembre 1913 a pris, au contraire, des mesures fort complètes à cet égard:

1. — En ce qui concerne les objets mobiliers, cette publicité est assurée par l'établissement d'une liste tenue à jour et dont un exemplaire est déposé au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, un autre à la préfecture du département (loi du 31 déc. 1913, art. 17). Toutefois, la loi du 31 décembre 1913 et le règlement d'administration publique du 18 mars 1924, art. 21, ont restreint cette publicité aux personnes pouvant justifier d'un intérêt légitime à en prendre connaissance: cette mesure a pour but d'empêcher que cette publicité

ne favorise des spéculations illicites sur les objets classés (1).

2. — En ce qui concerne les immeubles, la loi du 31 décembre 1913, art. 2, a prévu, outre l'établissement d'une *liste* tenue à jour et rééditée au moins une fois tous les dix ans (2), la *transcription* pour chaque immeuble des indications qui le concernent (3).

3. — Certaines législations étrangères prévoient l'apposition d'une marque spéciale sur l'objet classé lui-même.

Le législateur de 1913 s'est borné à exprimer, au cours des travaux préparatoires, le vœu que cette publicité fût organisée par le règlement d'administration publique rendu en exécution de ladite loi (4); le règlement d'administration publique du 18 mars 1924 n'a pas donné suite à cette suggestion.

3^o *Sanction de ces conditions de fonds et de forme.*
— Ce que nous avons dit de la nature juridique du classement et de la forme dans laquelle il s'exécute, nous permet de conclure qu'il constitue la fusion, dans une même procédure, de deux actes différents :

(1) V. le 2^e rapport Reinach, déjà cité.

(2) La dernière liste des monuments classés a été publiée au *Journal officiel*, en date du 18 avril 1914.

(3) Cette transcription se fait au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble; elle consiste dans la transcription de l'arrêté de classement pour les immeubles classés après la promulgation de la loi de 1913, ou dans la transcription d'un extrait de la liste des objets classés avant 1913 et reproduisant les indications concernant l'immeuble visé. Cette transcription ne donne lieu à la perception d'aucun frais au profit du Trésor.

(4) V. le 2^e rapport Reinach précité, et la législation tunisienne, ci-dessus, 1^{re} partie, ch. 1^{er}, sect. II.

a) Un acte de réquisition, tendant à constituer un droit réel au profit de l'Etat sur l'objet classé. Les conditions de validité de cet acte sont les conditions de validité ordinaire des actes de réquisition exercé par les administrations publiques. C'est ainsi que, théoriquement, il devrait être nul, de simple nullité relative, si le consentement du propriétaire avait été vicié ou si celui-ci avait été incapable de consentir valablement.

b) Mais il faut tenir compte de ce fait : c'est que le second de ces actes, *solidaire du premier*, est une décision exécutoire emportant l'application à l'objet classé du statut des monuments historiques et affectant cet objet au service des monuments historiques.

La simple annulabilité de la réquisition est, à notre avis, une ouverture au recours pour excès de pouvoirs pour illégalité tendant à l'annulation de la décision exécutoire *erga omnes*; il faut admettre, de plus, que cette illégalité pourra être opposée en tous temps par tous les intéressés, par voie d'exception devant toutes les juridictions (1).

(1) On rapprochera la situation nouvelle, dont nous donnons les principes essentiels de solution, d'un grand nombre de situations analogues, dont on trouvera l'indication dans Jèze : *Les Princ. généraux de Droit admin.*, 2^e éd., 1914, p. 78 et suiv. — L'annulation du classement prononcée à la suite d'un recours pour excès peut n'avoir qu'une portée purement platonique et ne valoir que comme censure doctrinale de la décision incriminée. Il semble, en effet, difficile que le Conseil d'Etat puisse faire disparaître la situation subjective qui résulte pour l'administration, soit du consentement du propriétaire, soit du paiement d'une indemnité à ce dernier; il y a là un véritable droit réel, dont l'existence ne peut dépendre de la réussite ou de l'échec d'un recours pour excès de pouvoirs.

Il est impossible d'admettre, en effet, que la décision exécutoire de classement puisse être prise valablement, concurremment à une réquisition annulable.

La décision exécutoire de classement ne pourra, de son côté, être annulée pour des raisons indépendantes de la réquisition qui l'accompagne, parce que les conditions sont identiques pour que l'arrêté ou le décret de classement pris par l'autorité compétente soit valable en tant que décision exécutoire de classement ou en tant qu'acte de réquisition.

L'acte de classement pourra donc être attaqué par la voie du recours *pour excès de pouvoirs*.

a) Pour illégalité, violation des règles de compétence et de forme: décision prise alors que le consentement du propriétaire n'était pas valable; défaut d'intervention de la commission des monuments historiques ou des sites.

b) Pour détournement de pouvoirs: classement d'un immeuble ne se justifiant pas par son intérêt historique ou artistique. Remarquons que le Conseil d'Etat ne pourra se faire juge, en fait, de la valeur artistique ou historique d'un objet classé.

L'acte de classement pourra faire l'objet d'une exception d'illégalité devant les tribunaux de tous ordres (1).

(1) L'illégalité du classement pourra, en particulier, être invoquée toutes les fois que le propriétaire ou toute autre personne sera l'objet de poursuites correctionnelles pour infraction aux obligations résultant du classement. V. ci-dessous, sect. IV.

Enfin, toute mesure d'exécution prise en vertu d'un arrêté illégal de classement pourra donner lieu au paiement d'une indemnité dont l'attribution sera soumise aux règles du contentieux de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat (1).

La sanction normale de défaut de publicité du classement serait l'inopposabilité aux tiers, et notamment à l'acquéreur, d'un objet classé. Cette conséquence n'a pas été admise par la loi du 31 décembre 1913. Il faut donc décider que le préjudice qui peut être causé par le défaut de publicité est soumis aux règles ordinaires de la responsabilité administrative (2).

SECTION III

Effets du classement

Les effets qui dérivent du classement sont complexes et variables :

Complexes, parce qu'ils se rattachent, suivant les

(1) Une mesure d'exécution prise en dehors de toute procédure de classement, même irrégulière, constituerait une voie de fait. — C. Hauriou, *op. cit.*, p. 35, note 3. — Remarquons que si la mesure d'exécution incriminée se rattache à l'exécution d'un travail public, le Conseil de préfecture sera compétent. — Cf. Hauriou, *op. cit.*, p. 724 et suiv.

(2) D'autre part, le défaut de publicité de l'acte de classement pourra constituer un élément de preuve tendant à établir la bonne foi de l'acquéreur d'un objet classé, et à écarter ainsi les poursuites pénales engagées contre lui. — Cf. le 2^e rapport Reinach, précité.

cas, à la double nature du classement, droit réel et statut légal.

Variables, parce qu'ils s'exercent avec une rigueur plus ou moins grande, selon que le propriétaire est un simple particulier, poursuivant des intérêts privés, ou une personne publique dont l'action est subordonnée à la protection des intérêts publics (1). et, d'autre part, parce qu'ils doivent s'adapter à la nature particulière de l'objet classé : objet mobilier, édifice ou paysage.

1^o *Effets du classement considéré comme une servitude administrative.* — Nous rangerons ces effets sous quatre chefs principaux :

1. — L'étendue de la servitude pourra être librement fixée par les parties, toutes les fois que le classement sera subordonné à l'adhésion du propriétaire. Mais nous avons déjà dit que toutes les dispositions ayant trait à la protection de l'objet classé ne pouvaient être librement modifiées par les parties, comme résultant d'un statut légal.

La législation relative aux monuments historiques a déterminé ces dispositions avec assez de détails pour que la liberté des parties soit fort restreinte :

(1) Nous avons déjà eu l'occasion de dire, en effet, qu'ils s'expliquaient vis-à-vis des particuliers par une idée de police de l'objet classé dans un intérêt public ; vis-à-vis des administrations publiques, par une affectation directe et partielle de l'objet classé à l'intérêt artistique. Cette affectation sera réalisée en fait, soit par le fait que l'objet classé sera placé directement dans les attributions et sous le contrôle hiérarchique du ministre des Beaux-Arts, soit par le fait que l'administration propriétaire conservant en principe la gestion de l'objet classé, cette gestion sera placée sous la tutelle du ministre des Beaux-Arts.

elle se réduit à fixer l'étendue matérielle du classement. Le propriétaire pourra, par exemple, excepter du classement, au moins en ce qui concerne les immeubles, certaines parties de l'objet classé. En ce qui concerne les sites, la loi de 1906 se borne à un principe assez général, pour laisser une grande latitude à la volonté des parties; il est d'ailleurs nécessaire que le régime résultant du classement puisse être adapté à chaque cas particulier: un monument historique doit être conservé dans son intégrité; au contraire, l'aspect d'un site ne nécessite pas que les propriétaires des immeubles qui en font partie se voient supprimer toute liberté d'action; il sera utile qu'ils se réservent, par l'acte de classement, la possibilité d'effectuer certains travaux d'aménagement, pourvu que ces travaux soient compatibles avec un certain minimum de protection, sans lequel le classement deviendrait inutile (1).

2. — La servitude de classement grève l'objet classé en quelques mains qu'il passe et quiconque aliène un objet classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement. Cette solution, qui résulte expressément de la loi du 31 décembre 1913, art. 8 et 13, doit être admise également en ce qui concerne les sites, malgré le silence de la loi du 21 avril 1906. Le classement constitue, en effet, une servitude clandestine en ce sens que, même dans le cas où une publicité est organisée, le défaut de publicité ne peut être opposé par l'acquéreur à l'Etat

(1) Cf. Boivin-Champeaux, *op. cit.*, p. 186.

et à l'administration des Beaux-Arts. Il est donc nécessaire que l'aliénateur fasse connaître à l'acquéreur l'existence du classement. Cette obligation sera sanctionnée par l'obligation en garantie donnée à l'acquéreur contre le vendeur qui aura négligé de faire connaître l'existence du classement (1).

3. — Le préjudice résultant du classement pour le propriétaire de l'objet classé pourra être compensé, dans certains cas, par l'attribution d'une indemnité à son profit (2). Nous avons déjà précisé les cas donnant lieu à indemnité et les règles d'évaluation de cette indemnité. Cette indemnité pourra consister soit en une somme fixe, soit en versements périodiques. Il n'est pas douteux que les personnes titulaires de droits réels, tels que privilèges, hypothèques, usufruits, etc., dont l'exercice pourrait se trouver affecté par le régime résultant du classement, ne puissent faire valoir leurs droits sur cette indemnité, et il est fâcheux, à cet égard, qu'aucune procédure n'ait été organisée par la loi du 31 décembre 1913 ou du 24 avril 1906.

(1) C. civ., art. 1626 : « ...le vendeur est obligé de droit à garantir l'acquéreur... des charges prétendues sur cet objet, et non déclarées lors de la vente ». Art. 1638 : « Si l'héritage se trouve grevé, sans qu'il en ait été fait déclaration, de servitudes non apparentes, et qu'elles soient de telle importance qu'il y ait lieu de présumer que l'acquéreur n'aurait pas acheté s'il en avait été instruit, il peut demander la résiliation du contrat, si mieux il n'aime se contenter d'une indemnité ». — Cf. C. civ., art. 1721, 1705, 884, 886.

(2) Certaines propositions de loi sanctionnaient le paiement de cette indemnité par la fixation d'un délai, passé lequel l'indemnité n'étant pas payée, le classement devenait caduc. Le législateur a préféré faire peser sur l'Etat débiteur une obligation pure et simple. — Cf. 2^e rapport Reinach, précité.

4. — Le régime financier résultant du classement doit être réglé d'accord entre l'Etat et le propriétaire.

Il n'est pas douteux que les travaux d'entretien ou de restauration des objets classés ne doivent être supportés par une contribution de chacune des parties intéressées.

La question ne se pose pas ou presque pas en ce qui concerne les sites et monuments naturels, dont la conservation artistique ne nécessite, en principe, aucune dépense d'entretien. Elle est fort importante, au contraire, en ce qui concerne les monuments historiques, et spécialement les immeubles. Il n'est pas douteux, en principe, que l'obligation existe pour chacune des deux parties, de contribuer à ces dépenses; elle résulte de la loi du 31 décembre 1913, art. 9, § 3, et du règlement d'administration publique du 18 mars 1924, art. 11. Ce dernier texte précise même que l'Etat prenant à son compte une partie de ces travaux, « l'importance de son concours est fixée en tenant compte de l'intérêt de l'édifice, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des sacrifices consentis par les propriétaires ou tous autres intéressés à la conservation du monument ». Mais ces obligations ne sont sanctionnées par aucun texte; il est à craindre que l'Etat ne prenne souvent à son compte une proportion au moins très forte des dépenses à effectuer.

L'Etat cependant possède une arme indirecte qui peut, dans une certaine mesure, forcer la résistance des particuliers : c'est la menace d'une expropriation toujours possible, en ce qui concerne les adminis-

trations publiques; il possède même un moyen de coercition beaucoup plus efficace et qui consiste, non pas dans une créance directe qui lui est donnée contre elles, mais dans l'exercice de son droit de tutelle, tel qu'il est organisé spécialement par la loi du 31 décembre 1913, art. 25.

2^o *Effets du classement, considéré comme un statut des monuments et des sites classés.* — Ces effets du classement sont dominés par l'idée générale de protection et de conservation de l'objet classé et se réalisent par des restrictions apportées à l'exercice des droits du propriétaire, ainsi que des propriétaires voisins de l'immeuble classé. Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit plus haut des caractères généraux du classement entendu comme un statut légal, et nous énumérerons ces effets en les rangeant en trois catégories essentielles :

1^o Effet provisoire de la proposition de classement.

2^o Conservation matérielle de l'objet classé.

3^o Modifications aux règles ordinaires d'aliénation et de prescription.

a) *Effet provisoire de la proposition de classement.* — Il est nécessaire que l'objet qui doit être classé soit protégé avant que le classement soit définitif et dès que la proposition de classement est rendue publique, afin que le propriétaire ne puisse rendre, par avance, le classement inutile en mutilant ou en défigurant l'objet classé. La loi du 30 mars 1887, non plus que la loi du 21 avril 1906, n'avaient édicté aucune disposition à cet égard. Le règlement d'administration publique du 3 mars 1889 avait disposé, dans son

article 12, que *les immeubles* faisant l'objet d'une proposition de classement ne pourraient être détruits ou réparés sans autorisation du ministre des Beaux-Arts, à condition qu'une décision définitive intervienne dans un délai de trois mois. Mais la légalité de cette disposition était fort discutée — et avec raison, à notre avis — car elle constituait une restriction à la propriété qui n'était ni prévue, ni autorisée par aucun texte législatif (1).

La loi de 1913, art. 1^{er}, § 3, a régularisé cette disposition : « A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire sa proposition de classement, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à l'*immeuble* visé. Ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les six mois de cette notification ». Et le bénéfice de cette disposition a été étendu aux *objets mobiliers* par la loi du 31 décembre 1921, art. 34, modifiant l'art. 14 de la loi du 31 décembre 1913.

Cette règle est naturellement applicable aux monuments historiques, à l'exclusion des sites et monuments naturels.

b) *Conservation matérielle et jouissance de l'objet classé.* — 1. — *D'une manière générale*, le classement d'un immeuble ou d'un objet mobilier comme monument historique ou comme site entraîne, pour son propriétaire, l'obligation de ne procéder à *aucune*

(1) En ce sens, Ducrocq, *op. cit.*, p. 22. — Cependant, cette opinion était combattue par beaucoup d'auteurs, qui se fondaient sur les nécessités pratiques. — V. Pariset, p. 115. — Tétreau, p. 72. — Melman, p. 91. — Cros-Mayrevieille, p. 430.

modification de l'objet classé sans en avoir reçu, au préalable, l'*autorisation du ministre des Beaux-Arts*.

En ce qui concerne les *sites*, les propriétaires ne doivent « ni détruire, ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sans autorisation spéciale de la commission et approbation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ». Le contenu de cette obligation est assez vague, car il est très difficile de déterminer exactement quels travaux seront de nature à modifier l'aspect d'un site (1). Aussi est-il préférable que les travaux autorisés et interdits soient énumérés dans l'acte de classement (2). Néanmoins, à défaut de clause en ce sens, il faut admettre que la commission des sites et le ministre des Beaux-Arts auront un pouvoir discrétionnaire pour apprécier les travaux autorisés ou interdits, à condition que leur décision soit fondée sur des considérations d'ordre purement esthétique.

Le contenu de cette obligation est, au contraire, beaucoup plus net pour les *immeubles classés comme monuments historiques*. « L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre des Beaux-

(1) Il faut cependant admettre que l'exploitation économique des biens soumis au classement doit être respectée au profit du propriétaire, dans la mesure où elle est compatible avec les effets restrictifs du classement. Mais encore n'y a-t-il là qu'une précision bien faible.

(2) Ainsi, il est assez fréquent que le propriétaire d'un immeuble compris dans un site classé réserve l'exploitation de certaines parties de bois ne nuisant pas au site.

Arts n'y a donné son consentement» (loi du 31 déc. 1913, art. 9); « Aucune construction neuve ne peut être adossée à un immeuble classé sans autorisation... » (art. 12); la décision du ministre des Beaux-Arts sera rendue sur avis de la commission des monuments historiques (art. 37). Le règlement d'administration publique du 18 mars 1924 a donné, dans son article 10, ces énumérations des travaux soumis à autorisation : « Les fouilles dans un terrain classé, l'exécution de peintures murales, de badigeons, de vitraux ou de sculptures; la restauration de peintures ou de vitraux anciens; les travaux qui ont pour objet de dégager, agrandir, isoler ou protéger un monument classé et aussi les travaux tels qu'installation de chauffage, d'éclairage, d'eau, de force motrice et autres, qui pourraient soit modifier une partie quelconque du monument, soit en compromettre la conservation. Aucun objet mobilier ne peut être placé à perpétuelle demeure dans un monument classé, sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts. Il en est de même de toutes autres installations placées soit sur les façades, soit sur la toiture du monument ». Les termes même de la rédaction indiquent que cette énumération n'est nullement limitative; d'ailleurs, telle qu'elle existe, elle supprime à peu près complètement la liberté d'action du propriétaire et, dans les cas douteux, il sera toujours plus prudent de soumettre à l'autorisation préalable les travaux projetés; ici encore, nous admettons qu'il existe un pouvoir discrétionnaire au profit du ministre des Beaux-Arts.

Cette réglementation, vraiment draconienne, a été vivement critiquée lors des travaux préparatoires de la loi de 1887, et des amendements proposés au texte du projet de loi garantissaient au propriétaire la liberté d'exécuter certains travaux d'aménagement ou d'entretien (1). Cet amendement fut repoussé et avec raison, à notre avis, car, outre qu'il serait par sa nature même d'une interprétation fort difficile, la moindre liberté laissée au propriétaire peut compromettre la valeur artistique de certains immeubles classés, comportant, par exemple, des sculptures, boiseries, peintures murales, vitraux, etc... La solution, de beaucoup préférable, consiste à *restreindre l'étendue du classement* et non ses effets, en ne classant, dans un édifice, que les parties strictement nécessaires à la conservation de son caractère artistique.

Les *objets mobiliers classés* ne peuvent « être modifiés, réparés ou restaurés sans l'autorisation du ministre des Beaux-Arts » (loi du 31 déc. 1913, art. 22), rendue sur avis de la commission des monuments historiques. Cette interdiction doit être entendue, du reste, dans un sens aussi large que la précédente et ne soulève pas d'ailleurs les mêmes objections (2).

(1) Amendement proposé au Sénat par M. Combes : « Le consentement préalable des ministres ne sera pas nécessaire, pour les travaux d'appropriation et d'aménagement effectués par le propriétaire, si ces travaux n'altèrent point la disposition primitive ou le caractère architectural de l'édifice ». — Cf. Metman, *op. cit.*, p. 103.

(2) En effet, un objet d'art est en principe un objet de luxe qui n'est pas utilisé par le propriétaire dans un intérêt économique.

En outre, le *transport* d'un objet classé d'un lieu dans un autre doit faire l'objet d'une *déclaration* au ministre des Beaux-Arts (règl. adm. publ., 18 mars 1924, art. 22). Enfin, l'*exportation hors de France* des objets mobiliers classés est *interdite* (art. 22 de la loi de 1913). Cette interdiction doit être entendue dans son sens le plus strict (1) : il n'est pas interdit seulement de vendre à l'étranger les objets classés, mais même un Français ou un étranger habitant en France ne peut emporter avec lui un objet classé sans tomber sous le coup des sanctions prévues par la loi du 31 décembre 1913. Des dérogations peuvent naturellement être apportées à cette interdiction, à condition qu'elles n'aient pas pour effet de compromettre le classement (2).

2. — La loi du 20 avril 1910 a *prohibé, d'une manière absolue, l'affichage* sur les *monuments historiques* classés, en vertu de la loi du 30 mars 1887, ainsi que sur les *sites et monuments naturels* classés en vertu de la loi du 21 avril 1906. En outre, l'affichage peut être également interdit *autour de ces immeubles et monuments*, « dans un périmètre qui sera, dans chaque cas particulier, déterminé par arrêté préfectoral, sur avis *conforme* de la commission des sites et des monuments naturels de caractère artistique ».

Les restrictions apportées aux droits du propriétaire sont donc, par le fait même bien moins rigoureuses pour les objets mobiliers que pour les immeubles.

(1) En ce sens, v. le 2^e rapport Reinach, précité.

(2) Notamment lors des expositions internationales organisées à l'étranger.

Cette interdiction doit s'étendre à toute espèce d'affichage, commercial ou autres, à l'exception des enseignes de magasins et de boutiques. Celles-ci tombent sous le coup des interdictions de modifier les immeubles classés, commentées plus haut.

Cette interdiction, étant une mesure de police, frappe directement et sans indemnité les propriétaires des immeubles compris dans le périmètre ci-dessus. Mais que dire des cas où ces propriétaires auraient concédé à un tiers l'affichage sur tout ou partie de leur immeuble? Le droit de cette personne tierce ne peut être évidemment opposé à l'administration (1). Le contrat se trouve donc résilié de plein droit. Dans un cas analogue, la loi du 12 juillet 1912, portant création d'une taxe spéciale de timbre sur les affiches dites panneaux-réclames, décide (art. 4) que cette résiliation ne donnera lieu à aucune indemnité au profit du concessionnaire. Il est possible, en effet, d'admettre que le contrat d'affichage s'est trouvé résilié par suite de force majeure: la règle admise par la loi de 1912, quoique ne visant pas spécialement le cas de la loi du 20 avril 1910, peut être considérée comme interprétant, dans un cas analogue, les solutions du droit privé; le bénéfice de cette interprétation nous semble donc pouvoir être appliqué à la loi du 20 avril 1910.

3. — Nous avons étudié, jusqu'à présent, les règles communes aux monuments historiques et aux sites

(1) Cons. d'Et., 13 février 1914, 2 arrêts, dame de Vallavielle et Bartot, Leb., p. 205. — D, 1921, 3, 30.

classés. Certaines dispositions spéciales ont été établies par la loi du 31 décembre 1913, d'une part pour les immeubles, d'autre part pour les objets mobiliers classés.

En ce qui concerne les *immeubles classés*, l'administration des Beaux-Arts possède, non seulement le droit d'interdire les travaux jugés dangereux, mais de *surveiller les travaux autorisés* et même de *faire exécuter d'office*, « par les soins de son administration et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation et d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés appartenant à l'Etat » (loi du 31 déc. 1913, art. 9). Il va sans dire que, pour l'exécution de ces travaux, l'administration des Beaux-Arts peut faire occuper l'immeuble classé; elle peut, pour les travaux urgents, « à défaut d'accord amiable avec le propriétaire, autoriser l'occupation temporaire de ces immeubles ou des immeubles voisins. Cette occupation est ordonnée par arrêté préfectoral préalablement notifié au propriétaire et sa durée ne peut, en aucun cas, excéder six mois. En cas de préjudice causé, elle donne lieu à une indemnité qui est réglée dans les conditions prévues par la loi du 29 décembre 1892. » (art. 10).

Il s'agit, d'autre part, de protéger l'immeuble classé, non seulement contre l'inertie du propriétaire, mais aussi contre les entreprises des voisins. Nous avons vu déjà qu'aucune construction neuve ne pouvait être adossée sans autorisation à l'immeuble classé. Cette disposition est évidemment applicable

aussi bien aux travaux entrepris par le propriétaire que par les voisins. Plus généralement encore, « les servitudes légales qui peuvent causer la dégradation des monuments ne sont pas applicables aux immeubles classés ». Par servitudes légales, il faut entendre évidemment, non seulement les servitudes de voisinage définies par le Code civil (art. 649-685), mais aussi les servitudes légales d'utilité publique et, plus généralement encore, *toutes mesures de police* susceptibles de causer la dégradation d'un immeuble classé et destinées à protéger les propriétés voisines, qu'elles soient objet de propriété privée ou qu'elles soient comprises dans le domaine public. On devra de même entendre, par servitudes légales, *toute réquisition donnant lieu à l'établissement d'un droit réel*, moyennant indemnité, sur un monument classé, telle que l'établissement de lignes téléphoniques ou télégraphiques prévu par la loi du 28 juillet 1885 (1). Nous avons eu l'occasion, en effet, de préciser le sens juridique du terme servitude légale ou servitude d'utilité publique et de voir qu'il englobe toutes ces notions.

Remarquons d'ailleurs, comme le fait judicieusement observer M. Tétreau, que le droit à une indemnité qui résulte pour les propriétaires de l'établissement de certaines servitudes légales, n'est pas suffisant pour assurer l'application de la disposition de la loi du 31 décembre 1913, art. 12, § 3. En effet, l'indemnité ne protège que le droit du propriétaire,

(1) Cf. Tétreau, *op. cit.*, p. 66.

elle ne protège pas le droit qui résulte du classement au profit de l'Etat. Ce droit serait injustement lésé si l'on établissait, *même avec indemnité*, des supports pour lignes téléphoniques susceptibles de dégrader un immeuble classé. Il est donc nécessaire qu'outre le recours en indemnité, il soit ouvert un recours pour excès de pouvoirs, destiné à permettre l'*annulation de la décision exécutoire* autorisant l'établissement de ces supports et l'exercice de ce recours pour excès de pouvoirs ne peut être entravé, par aucune fin de non-recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle.

4. — Les *objets mobiliers classés* sont également soumis à la surveillance de l'administration des Beaux-Arts : celle-ci doit procéder à un récollement au moins une fois tous les cinq ans (loi du 31 déc. 1913, art. 23); en outre, les propriétaires ou détenteurs de ces objets sont tenus, lorsqu'ils en sont requis, de les représenter aux agents accrédités par le ministre des Beaux-Arts. Enfin, l'administration des Beaux-Arts surveille l'exécution de tous les travaux autorisés sur les objets classés, sans avoir en principe le droit de les entreprendre d'office.

Des règles spéciales ont été établies par la loi du 31 décembre 1913, art. 25 et 26, en ce qui concerne les objets classés appartenant à des personnes publiques, ou d'utilité publique; elles devront assurer la garde et la conservation des objets dont elles sont propriétaires.

Toutefois, en ce qui concerne l'Etat et les établissements d'utilité publique, le législateur n'a pas cru

devoir donner de sanction à cette obligation. Nous étudierons plus loin les pouvoirs donnés à l'administration des Beaux-Arts à l'égard des départements, communes, établissements publics, ainsi que la sanction spéciale établie par la loi du 9 décembre 1905, art. 13, 3^o, à l'égard des objets laissés gratuitement à la disposition des associations cultuelles.

5. — Enfin, la loi du 9 décembre 1905 et du 31 décembre 1913 ont pris des dispositions concernant le *gardiennage et la jouissance* des objets et édifices classés comme *monuments historiques*.

En ce qui concerne les objets et édifices laissés gratuitement à la disposition des associations cultuelles (1), la *visite et l'exposition* des objets classés doivent être *publiques et gratuites*, sans pouvoir donner lieu à aucune taxe ni redevance.

Les départements et les communes ne sont pas obligés de laisser visiter les édifices et objets classés; dans le cas où ils l'admettent, ils sont autorisés à établir un droit de visite, dont le montant est fixé par le préfet, après approbation du ministre des Beaux-Arts.

Enfin, le *gardiennage* des immeubles et objets classés appartenant à des départements, des communes ou à des établissements publics, est soumis à la surveillance du préfet.

c) *Modifications aux règles ordinaires d'aliénation et de prescription*. — L'application du régime du

(1) Ou laissés à la disposition des ministres du culte, en vertu de la loi du 2 janv. 1907.

classement des *monuments historiques*, institué par les lois de 1887 et de 1913, implique certaines modifications aux règles ordinaires d'aliénation et d'acquisition de la propriété et des droits réels :

1^o Les objets *mobiliers ou immobiliers* appartenant à des *personnes publiques ou privées* sont *imprescriptibles*, et cette règle doit s'entendre non seulement de la prescription du droit de propriété, mais de la *constitution de droits réels* par prescription sur un immeuble classé (loi du 31 déc. 1913, art. 12, § 2, et 18, § 1).

2^o Le *droit de réquisition*, imparti à l'Etat sur les immeubles, est soumis à certaines restrictions; nous avons déjà vu que la *réquisition des servitudes* pouvant avoir pour effet la dégradation de l'immeuble classé, était rendue impossible par l'article 12, § 3, de la loi de 1913. De plus, un immeuble classé ne peut être compris dans une *enquête aux fins d'expropriation* pour cause d'utilité publique, qu'après que le ministre des Beaux-Arts aura été appelé à présenter ses observations. Le législateur n'a pas jugé utile de donner au ministre des Beaux-Arts le pouvoir de s'opposer absolument à l'expropriation de l'immeuble classé. Mais c'est que l'expropriation — quoi qu'en aient pu penser certains auteurs (1) — ne peut constituer une menace pour l'immeuble classé : elle peut, au contraire, être entreprise afin d'en assurer une protection plus efficace; en effet, les effets du classement survivront au jugement

(1) Cf. Tétreau, *op. cit.*, p. 63.

d'expropriation, et aucun travail interdit ne pourra donc être entrepris. La formalité prescrite a donc, selon nous, pour but de protéger l'administration expropriante, en lui faisant connaître que les droits qui résulteront pour elle de l'expropriation prononcée seront limités du fait de la persistance du classement (loi du 31 déc. 1913, art. 11).

3° L'*aliénation des objets mobiliers ou immobiliers appartenant à des particuliers* doit être notifiée au ministre des Beaux-Arts dans les quinze jours de sa date par celui qui l'a consentie. Cette règle a pour but de faciliter au ministre des Beaux-Arts l'exercice de ses pouvoirs et de son droit de surveillance sur les objets classés, surtout en ce qui concerne les objets mobiliers (loi du 31 déc. 1913, art. 8 et 19).

4° L'*immeuble classé appartenant à l'Etat, à un département, à une commune, à un établissement public*, ne peut être aliéné qu'après que le ministre des Beaux-Arts a été appelé à présenter ses observations; il devra les présenter dans le délai de quinze jours après la notification. Cette formalité ne peut être exigée en ce qui concerne les établissements d'utilité publique; le principe est, en effet, que ces établissements sont soumis aux règles du droit privé, et exceptionnellement à un régime administratif spécial; cet argument est confirmé par l'article 18, § 2, de la loi du 31 décembre 1913, interprété *a contrario*.

5. — Les *objets mobiliers classés*, appartenant à l'*Etat*, sont *inaliénables*; les objets appartenant à un *département, à une commune, à un établissement*

public ou *d'utilité publique*, ne peuvent être aliénés qu'avec l'autorisation du ministre des Beaux-Arts et dans les formes prévues par les lois et règlements. La propriété ne peut en être transférée qu'à l'Etat, à une personne publique ou d'utilité publique.

6° Les *édifices et objets mobiliers* servant à l'*exercice du culte* et laissés gratuitement à la disposition des *associations cultuelles* (loi du 9 déc. 1905, art. 13), doivent suivre les règles déterminées par la loi du 31 décembre 1913. Toutefois, les *immeubles par destination* sont, en principe, *inaliénables*. L'*aliénation* peut en être cependant autorisée par le ministre des Beaux-Arts; dans ce cas, un *droit de préemption* est accordé :

1° Aux associations cultuelles; 2° aux communes; 3° aux départements; 4° aux musées et aux sociétés d'art et d'archéologie; 5° à l'Etat. Le prix sera fixé par trois experts que désigneront l'acquéreur, le vendeur et le président du tribunal civil. Si aucun des acquéreurs ci-dessus ne fait usage du droit de préemption, la vente sera libre; mais il est interdit à l'acquéreur de l'objet classé de le transporter hors de France.

Nous ne pensons pas que cette disposition ait pu être abrogée tacitement par la loi du 31 décembre 1913, étant donné que cette même loi a formellement abrogé les paragraphes 4 et 5 de ce même article. On pourrait admettre, à la rigueur, que les immeubles par destination étant désormais assimilés aux objets mobiliers, l'aliénation ne puisse être consentie qu'aux cinq catégories de personnes à qui est offert le droit

de préemption, sans pouvoir être consentie à un particulier, en vertu de l'article 18, § 2, de la loi de 1913; toutefois, cette solution ne nous paraît pas préférable.

Ces solutions doivent être étendues aux immeubles par destination laissés gratuitement à la disposition des fidèles et des ministres des cultes, en vertu de la loi du 2 janvier 1907, art. 5, § 3.

7^o Aucune *servitude* ne peut être établie par *convention*, sur un *immeuble classé*, qu'avec l'agrément du ministre des Beaux-Arts (loi du 31 décembre 1913, art. 12, al. 4).

SECTION IV

Sanctions du classement

La loi du 31 décembre 1913 et les autres dispositions législatives qui déterminent le régime juridique des monuments historiques et des sites et monuments naturels, imposent aux propriétaires des biens classés un certain nombre d'obligations; elles réservent toutefois à ces propriétaires leurs droits, ainsi qu'un certain nombre de prérogatives qui en résultent. Nous aurons à examiner comment sont sanctionnés les pouvoirs de l'administration des Beaux-Arts et comment sont garantis les droits des propriétaires.

1^o *Sanctions des obligations résultant du classement.* — Nous savons que le caractère juridique du classement est mixte: c'est, à la fois, une servitude

et un statut légal et réglementaire organisant l'affectation de l'objet classé à un but artistique d'ordre général; les infractions aux obligations qui dérivent du classement seront, en conséquence, réprimées par des *sanctions civiles*, des *sanctions administratives* et des *sanctions pénales*.

a) *Constatation des infractions*. — « Les infractions prévues dans les quatre articles précédents seront constatées à la diligence du ministre des Beaux-Arts. » Cette disposition, qui vise les sanctions pénales édictées par la loi du 31 décembre 1913, doit être évidemment étendue aux infractions de toute nature, aux obligations résultant du classement des monuments historiques et des sites. La constatation de ces infractions sera, du reste, facilitée en ce qui concerne les objets mobiliers, par les récollements qui en seront faits et l'obligation pour les propriétaires de les représenter à toute réquisition (loi du 31 déc. 1913, art. 25). Il n'est pas douteux, d'autre part, que les agents accrédités par le ministre des Beaux-Arts puissent visiter les immeubles classés.

La constatation des infractions pénales sera d'ailleurs établie, le cas échéant, par les conservateurs ou gardiens d'immeubles ou d'objets classés, dûment assermentés à cet effet. Ces agents seront de véritables officiers de police judiciaire, dont les procès-verbaux feront foi jusqu'à preuve du contraire (loi du 31 déc. 1913, art. 33).

b) *Sanctions civiles*. — Ces sanctions civiles ont pour base le droit réel résultant, au profit de l'Etat, de la servitude de classement. Toute atteinte portée

à cette servitude, soit par le propriétaire de l'objet classé, soit par un tiers, entraîne, pour son auteur, l'obligation de réparer le préjudice causé, soit en nature, soit sous la forme de dommages-intérêts; il n'y a là qu'une application des règles du droit privé, et notamment de l'article 1382 du Code civil. Cette action en réparation du préjudice injustement causé est formellement visée par la loi du 31 décembre 1913, art. 20, 30, 31 et 32.

Le préjudice consiste, le plus souvent, en une dégradation matérielle de l'objet classé ou toute autre modification dans son aspect qui sera susceptible d'en diminuer la valeur artistique. Quoique les textes énumérés ci-dessus ne parlent pas de dommages-intérêts, il n'est pas douteux que l'auteur du dommage ne puisse être obligé à le réparer en nature, toutes les fois que ce sera possible; mais il faut admettre que, le plus souvent, la dégradation matérielle d'un monument ou d'un objet d'art sera pratiquement irréparable; il sera plus facile, au contraire, d'obliger le propriétaire d'un immeuble compris dans un site classé à démolir, par exemple, des constructions qui seraient de nature à en altérer la perspective; cependant, là aussi, le dommage sera parfois irréparable, si, par exemple, l'on a abattu des arbres ou détruit des rochers. Dans ce cas, l'indemnité sera évaluée d'après les règles ordinaires du droit privé; la base de cette évaluation est évidemment très difficile à établir, car, outre que beaucoup des biens classés, édifices ou sites, n'auront pas, quant à leur caractère artistique, de valeur commerciale

déterminée, les objets d'art eux-mêmes, quoique faisant l'objet de marchés, ne peuvent être soumis à des cours invariables, parce qu'ils possèdent chacun une valeur originale. De plus, cette valeur ne pourra être la même pour des antiquaires ou des amateurs, qui jugent ces objets à un point de vue commercial ou d'après leurs goûts particuliers, et pour l'Etat, qui les juge à un point de vue national : il y aura donc là une question très délicate à régler dans chaque cas particulier.

Plus délicate encore peut-être sera la responsabilité encourue aux termes de la loi du 31 décembre 1913, art. 20, en cas d'aliénation irrégulière d'un objet mobilier appartenant à une personne publique (département, commune, établissement public) ou d'utilité publique; dans ce cas, les actions en dommages-intérêts seront intentées, *concurrentement à une action en revendication de l'objet classé*, « soit contre les parties contractantes, solidairement responsables, soit contre l'officier public qui a prêté son concours à l'aliénation ». Si l'action en revendication réussit, il ne pourra cependant y avoir lieu à une indemnité, parce qu'il n'y a pas de réparation là où il n'y a pas de préjudice. La seule solution admissible est que l'indemnité compensera soit la *valeur de l'objet classé*, dans la mesure où l'action en revendication échouerait, par exemple si l'objet classé demeure introuvable ou s'il est détérioré. Dans quelle mesure les dommages-intérêts seront-ils répartis entre l'acquéreur, l'aliénateur et l'officier public? Il y a là encore,

à notre avis, une question fort délicate à régler dans chaque espèce particulière (1).

c) *Sanctions administratives.* — Ces sanctions résulteront, à notre avis, du contrôle hiérarchique qui est attribué au ministre des Beaux-Arts sur les agents chargés de la gestion des immeubles et objets classés appartenant à l'Etat, soit du pouvoir de tutelle sur les administrations décentralisées qui en seront propriétaires.

1. — Si les immeubles ou objets classés sont affectés à un service dépendant du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, les agents chargés de la conservation de ces immeubles ou objets sont soumis directement au contrôle hiérarchique du ministre, qui devra décider des travaux à entreprendre et autoriser, s'il y a lieu, les actes d'aliénation.

2. — Les objets et immeubles appartenant à l'Etat, mais affectés à un service dépendant d'un autre ministère, devront être considérés comme affectés à l'administration des Beaux-Arts et au service des monuments historiques pour tout ce qui regarde les travaux à exécuter et les formalités d'aliénation prévues par la loi du 31 décembre 1913.

3. — Le ministre des Beaux-Arts est investi d'un pouvoir spécial de tutelle vis-à-vis des autorités et agents administratifs chargés de la conservation

(1) Les solutions que nous donnons ci-dessus sont purement théoriques et n'ont fait l'objet — du moins à notre connaissance — d'aucune décision de jurisprudence.

des objets et immeubles appartenant à un département, à une commune ou à un établissement public; ce pouvoir de tutelle comporte :

a) L'approbation préalable de toutes les décisions concernant les travaux à exécuter;

b) La possibilité pour le ministre des Beaux-Arts, en cas de négligence de la part des départements et des communes, d'employer, en ce qui concerne les objets mobiliers classés, les procédures prévues par la loi de 1913, art. 25 et 26.

c) La possibilité, pour le ministre des Beaux-Arts, en ce qui concerne les immeubles classés comme monuments historiques, d'entreprendre d'office les travaux urgents;

d) L'annulation des aliénations irrégulières d'objets classés et l'exercice des actions en revendication des objets irrégulièrement aliénés, perdus ou volés.

Ce pouvoir de tutelle sera exercé par le préfet en ce qui concerne les *gardiens d'immeubles ou d'objets classés* : ces conservateurs ou gardiens devront être agréés et commissionnés par le préfet, qui est tenu de faire connaître son agrément ou son refus dans le délai d'un mois. Faute, par la personne publique intéressée, de présenter un gardien à l'agrément du préfet, celui-ci peut en désigner un d'office. Le montant du traitement des gardiens est approuvé par le préfet. Les gardiens ne peuvent être révoqués que par le préfet. Ils doivent être assermentés.

4. — Le ministre des Beaux-Arts peut également faire annuler les aliénations irrégulières des objets mobiliers classés appartenant à des établissements

d'utilité publique et exercer les actions en revendication.

5. — Les édifices et objets mobiliers classés laissés gratuitement à la disposition des associations cultuelles, en vertu de la loi du 9 décembre 1905 (ainsi que ceux qui sont laissés à la disposition des ministres du culte et des fidèles d'après la loi du 2 janvier 1907), peuvent être transférés par décret à l'administration propriétaire, dans le cas où leur conservation est compromise par insuffisance d'entretien, d'après une mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal, ou, à son défaut, du préfet.

6. — Le *contrôle* exercé par le ministre des Beaux-Arts sur la garde des objets classés appartenant à des *personnes publiques ou d'utilité publique*, revêt donc deux formes essentielles :

a) *Contrôle des décisions exécutoires* : une décision exécutoire relative à un *objet*, à un *monument* ou à un *site* classé ne peut être prise, suivant les cas, que par le ministre des Beaux-Arts ou avec son approbation, en ce qui concerne tous les travaux interdits par la loi du 21 avril 1906 ou du 31 décembre 1913. Toute décision prise en violation de cette règle pourra être annulée d'office, soit par le ministre des Beaux-Arts, soit par les autorités administratives qui exercent le pouvoir hiérarchique ou de tutelle vis-à-vis de l'agent d'où émane la décision irrégulière.

b) *Contrôle des opérations d'exécution*. Toute opération d'exécution, entreprise par application d'une décision irrégulière, entraîne la responsabilité civile

de l'administration qui l'a entreprise et vis-à-vis de l'Etat.

Les *actes d'aliénation* irrégulièrement consentis sont annulables :

L'*aliénation irrégulière* d'un *immeuble classé*, c'est-à-dire l'aliénation consentie sans que le ministre des Beaux-Arts ait été appelé à présenter ses observations, peut être annulée pendant le *délai de cinq ans* sur la *demande du ministre des Beaux-Arts*. Il faut admettre *à contrario*, qu'elle ne peut être annulée sur la demande d'aucune des deux parties contractantes.

L'aliénation irrégulière d'un objet mobilier classé est nulle; les actions en nullité et en revendication peuvent être exercées, *à toute époque*, tant par le ministre des Beaux-Arts que par le propriétaire originaire; il en est de même de la revendication des objets perdus ou volés. La loi du 31 décembre 1913, art. 20, écarte, en cette matière, les règles de la possession mobilière, telles qu'elles résultent des articles 2279 et 2280 du Code civil. Toutefois, l'acquéreur ou le sous-acquéreur de bonne foi, entre les mains duquel l'objet est revendiqué, a droit au remboursement de son prix d'acquisition; si la revendication est exercée par le ministre des Beaux-Arts, celui-ci aura recours contre le vendeur originaire, pour le montant intégral de l'indemnité qu'il aura dû payer à l'acquéreur ou au sous-acquéreur. Il faut admettre, devant les termes formels de l'article 20, § 3, que cette dernière disposition est également applicable aux objets perdus ou volés, le recours

du ministre des Beaux-Arts s'exerçant contre l'administration propriétaire.

Enfin, en cas de négligence de l'administration affectataire propriétaire ou dépositaire à assurer la garde et la conservation des objets mobiliers ou édifices classés dont ils sont propriétaires, le ministre des Beaux-Arts peut provoquer les sanctions suivantes :

Retrait de la jouissance de l'objet mobilier classé, en ce qui concerne les objets et édifices classés laissés à la disposition des cultes. Ce retrait est prononcé par décret.

Les dépenses nécessaires aux travaux d'entretien sont *obligatoires* pour les départements et les communes, en ce qui concerne les objets mobiliers classés ; les mesures reconnues nécessaires peuvent être ordonnées d'office par le ministre des Beaux-Arts. Enfin, dans le cas où celui-ci estimerait « que la conservation d'un objet mobilier classé, appartenant à un département, à une commune, à un établissement public, est mise en péril, et lorsque la collectivité propriétaire, affectataire ou dépositaire ne veut ou ne peut pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires par l'administration pour remédier à cet état de choses, le ministre des Beaux-Arts peut ordonner d'urgence les mesures conservatoires utiles, et même, en cas de nécessité dûment démontrée, le transfert provisoire de l'objet dans un trésor de cathédrale, s'il est affecté au culte ou, s'il ne l'est pas, dans un musée ou tout autre lieu public national, départemental ou communal, offrant les garanties

de sécurité et, autant que possible, situé dans le voisinage de l'emplacement primitif» (loi du 31 déc. 1913, art. 25 et 26).

Remarque. — Les associations d'utilité publique, les associations cultuelles, les ministres du culte affectataires et dépositaires d'objets classés, sont assimilés, dans une certaine mesure, aux personnes publiques quant au contrôle exercé par le ministre des Beaux-Arts et aux sanctions administratives qui en résultent; ils n'en sont pas moins des personnes privées et sont passibles, de ce fait, soit eux-mêmes, soit par leurs représentants, des sanctions pénales qui résultent, à l'égard des particuliers, de la police des objets et monuments classés (1).

d) *Sanctions pénales.* — Les infractions aux dispositions qui ont pour but d'assurer la protection des immeubles ou objets classés sont réprimées par la loi du 21 avril 1906, art. 5; du 20 avril 1910, art. 2, et du 31 décembre 1913, art. 29 à 35. Ayant d'énumérer ces diverses dispositions, il est nécessaire que nous présentions, à leur égard, quelques *observations générales*:

1^o Toutes les infractions visées par ces dispositions constituent *des délits*, c'est-à-dire qu'il sera nécessaire, pour faire l'application des peines qu'elles prévoient, de faire la preuve de l'intention criminelle de leur auteur.

(1) De même, à notre avis, le fonctionnaire ou agent public qui réparerait, détériorerait ou aliénerait un objet classé de mauvaise foi et sans l'intervention d'une procédure régulière comportant l'autorisation du ministre des Beaux-Arts, devrait être assimilé aux particuliers en ce qui concerne les sanctions pénales à appliquer.

Si l'auteur de l'infraction est le *propriétaire* ou le détenteur à un titre quelconque de l'objet classé, la preuve de l'intention criminelle sera suffisamment établie du fait qu'il connaîtra l'existence du classement par la notification qui lui en aura été faite. Toutefois, si cette notification n'a pas été faite à lui-même, mais à un propriétaire précédent, sa mauvaise foi devra être établie; un élément de preuve sera constitué par ce fait que les formalités de publicité auront été remplies ou omises.

2° L'article 463 du Code pénal, relatif à l'application des circonstances atténuantes, est applicable à toutes ces infractions (loi de 1906, art. 6; loi de 1910, art. 2; loi de 1913, art. 35).

3° La répression pénale prévue par ces dispositions s'exerce sans préjudice des réparations civiles qui peuvent être demandées, soit par l'Etat au propriétaire de l'objet classé, soit par l'Etat et le propriétaire, chacun pour sa part, contre les tiers qui se seraient rendus coupables d'actes de destruction ou de dégradation.

Ces règles énoncées, nous rangerons ces diverses sanctions pénales en deux catégories :

1. — Certaines d'entre elles visent plus spécialement les infractions commises *par le propriétaire*, affectataire, dépositaire ou détenteur à un titre quelconque, aux obligations qui résultent pour lui du classement.

« Après l'établissement de la servitude (des *sites et monuments naturels classés*), toute modification

des lieux, sans l'autorisation prévue à l'article 3, sera punie d'une amende de 100 à 3.000 francs (loi du 21 avril 1906, art. 5),

En ce qui concerne les *monuments historiques*, est punie d'une amende de 16 à 300 francs :

1^o L'aliénation d'un immeuble ou d'un objet mobilier classé sans que l'acquéreur soit averti du classement ou sans que l'aliénateur notifie cette aliénation au ministre des Beaux-Arts.

2^o Le refus par le propriétaire ou le détenteur d'un objet classé de le représenter aux agents accrédités par le ministre des Beaux-Arts, sur la réquisition qui leur en aura été faite (loi du 31 déc. 1913, art. 29).

Est punie d'une amende de 16 à 1.500 francs la modification, sans avis préalable, d'un immeuble ou d'un objet mobilier classé, le fait d'adosser, sans autorisation, une construction neuve à un édifice classé ou de consentir, sans autorisation, une servitude sur un immeuble classé; ces faits sont réprimés dès la notification de la demande de classement et avant l'intervention d'un classement définitif (loi du 31 déc. 1913, art. 30).

Est punie d'une amende de 100 à 10.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à trois mois, ou de l'une de ces deux peines seulement :

Le fait d'avoir aliéné, sciemment acquis ou exporté un objet mobilier classé, en violation des articles 18 et 21 de la loi du 31 décembre 1913 (loi du 31 déc. 1913, art. 31).

2. — D'autres dispositions visent plus spécialement

les détenteurs d'objets classés appartenant à une personne publique :

1^o Les représentants d'associations cultuelles ou les ministres du culte qui détiennent des objets classés ne peuvent les aliéner sans tomber sous le coup de la disposition précédente.

2^o « Tout conservateur ou gardien qui, par suite de négligence grave, aura laissé détruire, abattre, mutiler, dégrader ou soustraire soit un immeuble, soit un objet mobilier classé, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de seize à trois cents francs ou de l'une de ces deux peines seulement (loi du 31 déc. 1913, art. 34).

3. — Enfin, deux dispositions visent tout individu, propriétaire ou non, coupable d'avoir commis *un acte de dégradation* d'un objet classé ou une infraction aux règles d'affichage, en ce qui concerne les *monuments historiques et les sites classés* :

« Quiconque aura intentionnellement détruit, abattu, mutilé ou dégradé un *immeuble ou un objet mobilier classé*, sera puni des peines portées à l'article 257 du Code pénal, sans préjudice de tous dommages-intérêts. » Ces peines consistent en un emprisonnement d'un mois à deux ans et une amende de 100 à 500 francs (1).

Le fait d'avoir apposé une affiche soit sur un monument ou un site classé, soit à l'intérieur du périmètre déterminé par arrêté préfectoral, est puni d'une

(1) Loi du 31 déc. 1913, art. 32. — Il est à noter que cette disposition n'est pas applicable aux sites et monuments naturels.

amende de 25 à 1.000 francs (loi du 20 avril 1910, art. 2).

Ajoutons que les règles d'interprétation restrictive en matière pénale ne permettent pas d'étendre l'application de ces peines à toutes les *obligations établies par les règlements* et qui ne seraient pas le simple commentaire d'une obligation déjà prévue par un texte législatif. On devra faire application, dans ce cas, de *l'article 471, 15^o*, du Code pénal. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 22 du règlement d'administration publique du 18 mars 1924, obligeant les propriétaires ou dépositaires d'objets mobiliers classés à déclarer au ministre des Beaux-Arts tout transfert de ces objets d'un lieu dans un autre.

2^o Garantie des droits des propriétaires ou détenteurs légitimes des objets classés. — Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit plus haut de la garantie des droits et des intérêts des particuliers. Ces intérêts seront garantis contre toute décision exécutoire irrégulière, soit du ministre des Beaux-Arts, soit de toute autre autorité administrative, par l'ouverture d'un recours pour excès de pouvoirs ou par l'exception d'illégalité, ou par les règles de la responsabilité administrative pour toute opération d'exécution (exemple: travaux de réparation effectués sur un immeuble classé) qui leur serait préjudiciable.

Nous nous contenterons d'ajouter à cette observation générale quelques remarques complémentaires:

a) La validité de toutes les décisions émanant du ministre des Beaux-Arts est subordonnée, en matière de monuments historiques, à l'avis de la commission

des monuments historiques (loi du 31 déc. 1913, art. 37).

Cette décision ne sera pas obligatoirement conforme à l'avis exigé. En matière de sites et monuments naturels, la commission départementale des sites a l'initiative de la décision : le ministre des Beaux-Arts ne peut qu'accorder ou refuser son approbation.

b) Les motifs de toute décision accordant ou refusant l'autorisation de travaux ou d'aliénation ne peuvent pas être examinés en fait, à *notre avis*, par le Conseil d'Etat statuant au contentieux, contrairement à la jurisprudence de la même juridiction en matière de perspectives monumentales, parce que, dans ce dernier cas, la décision du maire ne se fonde que sur la police des propriétés privées; au contraire, en matière de monuments historiques, la décision du ministre des Beaux-Arts est fondée sur une servitude reconnue au profit de l'Etat et garantie par un pouvoir de police : il y a donc lieu de reconnaître un pouvoir discrétionnaire, en cette matière, au profit du ministre des Beaux-Arts (1).

c) S'il y a contestation à propos de l'interprétation et de l'exécution des actes de classement relatifs aux monuments historiques et résultant d'un arrêté du ministre des Beaux-Arts intervenu à la suite du consentement des particuliers, « il est statué par le ministre des Beaux-Arts, sauf recours en Conseil d'Etat, statuant au contentieux ». Cette règle a été

(1) Le silence gardé par le ministre des Beaux-Arts doit être assimilé, suivant les règles ordinaires, à une décision de refus.

ordinairement interprétée par les auteurs (1) comme si elle donnait au ministre un pouvoir de juridiction en premier ressort et au Conseil d'Etat en appel; cette solution nous paraît inadmissible pour les raisons suivantes: 1^o l'argument tiré en ce sens du mot « statuer » comme ne pouvant s'appliquer qu'à une décision de caractère juridictionnel, nous paraît assez insignifiant en lui-même; 2^o l'interprétation d'une convention, nous dit-on, ne peut être laissée à l'une des parties; cet argument est fort contestable. La décision du ministre des Beaux-Arts ne constitue pas l'interprétation d'une convention, mais l'interprétation d'un acte d'autorité constatant, de manière purement unilatérale, l'existence d'une simple adhésion antérieure; 3^o enfin, cette opinion est contraire aux principes généraux de notre droit administratif, tels qu'ils sont admis par la majorité des auteurs et par les solutions jurisprudentielles, qui sont actuellement défavorables à la théorie du ministre-juge.

d) Lorsque le ministre des Beaux-Arts aura décidé de placer dans un lieu spécial un objet mobilier classé appartenant à un département, une commune ou un établissement public, et dont la conservation lui paraîtra en péril, les conditions nécessaires pour la conservation et la garde de l'objet dans son emplacement primitif seront déterminées dans le délai de trois mois par une commission spéciale réunie sur la convocation du préfet et composée: 1^o du préfet président de droit; 2^o d'un délégué du ministre

(1) Cf. par exemple, Tétreau, *op. cit.*, p. 48.

des Beaux-Arts; 3^o de l'archiviste départemental; 4^o de l'architecte des monuments historiques du département; 5^o d'un président ou secrétaire de société régionale, historique, archéologique ou artistique, désigné à cet effet, pour une durée de trois ans, par arrêté du ministre des Beaux-Arts; 6^o du maire de la commune; 7^o du conseiller général du canton.

La collectivité propriétaire, affectataire ou dépositaire, pourra, à toute époque, obtenir la réintégration de l'objet dans son emplacement primitif, si elle justifie que les conditions exigées y sont désormais réalisées (loi du 31 déc. 1913, art. 26).

SECTION V

Extinction des effets résultant du classement

Les deux causes qui peuvent amener, dans la législation actuelle, l'extinction des effets du classement, sont :

1^o *La perte ou la destruction de l'objet classé.* — Cette cause d'extinction vise particulièrement les objets mobiliers. On ne conçoit pas qu'un édifice ou qu'un site classé puisse être détruit totalement, de telle sorte qu'il n'en reste plus de vestiges; mais la destruction partielle d'un immeuble classé peut être une cause de déclassement.

2^o *Le déclassement.* — Il y aura lieu à déclassement toutes les fois qu'un monument historique ou qu'un

site classé ne présentera plus un intérêt suffisant au point de vue de l'histoire ou de l'art. Le déclassement est prononcé :

a) *Dans les mêmes formes que le classement*, en ce qui concerne les *sites et monuments naturels* (loi du 21 avril 1906, art. 3, § 4) et sous les mêmes conditions, En présence des termes formels employés par le législateur, il est nécessaire d'admettre que le consentement du propriétaire sera exigé, quoique cette disposition soit illogique; on comprend que le consentement du propriétaire soit exigé quand il s'agit pour lui de l'aliénation d'une partie de ses droits; dans le cas contraire, le déclassement devrait être prononcé d'office.

b) *Le déclassement d'office* est admis par la loi du 31 décembre 1913, art. 13 et 24, relativement aux *monuments historiques*. Le déclassement d'un immeuble peut être total ou partiel; il est prononcé par *décret en Conseil d'Etat*, soit sur la proposition du ministre des Beaux-Arts, soit sur la demande du propriétaire. Il est transcrit au bureau des hypothèques de la situation des biens, et notifié aux intéressés.

Le déclassement d'un objet mobilier est prononcé par le ministre des Beaux-Arts, soit d'office, soit à la demande du propriétaire. Il est notifié aux intéressés.

Le décret ou l'arrêté de déclassement peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoirs, ainsi que la décision refusant le classement demandé par les propriétaires. A notre avis, le Conseil

d'Etat ne pourra se faire juge en fait des motifs qui ont provoqué la décision ou le refus de déclassement.

3^o *Caducité du classement.* — C'est une cause d'extinction qui n'existe plus de nos jours. Des cas de caducité du classement se sont produits à la suite de la séparation des Eglises et de l'Etat : la propriété de certains objets classés appartenant à des fabriques ayant été rétroactivement restituée aux donateurs, le classement est devenu caduc pour avoir été prononcé sans les formalités nécessaires relativement au classement des objets appartenant à des particuliers, ou alors même que les objets mobiliers appartenant à des particuliers, sous l'empire de la loi du 30 mars 1887, étaient insusceptibles de classement (1).

SECTION VI

Mesures de protection des monuments historiques indépendantes de tout classement

Nous en avons fini, dès maintenant, avec la législation des sites et monuments naturels, sauf les

(1) Cons. d'Et., 22 nov. 1907, Sahy, D., 1909, 3, 47. — 28 janv. 1910, Sahy, D., 1911, 3, 182. — 6 août 1912, Lefebvre du Prey, D., 1915, 3, 22. — 26 oct. 1917, Le Chanteur de Pontaumont, Leb., p. 622. — Ajoutons à cette cause de caducité du classement, la caducité qui fut proposée en 1913 comme sanction du non paiement de l'indemnité due au propriétaire, et la caducité des classements établis seulement à titre temporaire, dans le projet de loi relatif aux vestiges de guerre.

règles d'organisation et de procédure que nous examinerons plus loin. Nous étudierons dans cette section, soit la combinaison de la législation des monuments historiques avec les notions générales de propriété et de domanialité, soit certaines mesures de protection qui font partie intégrante de la législation relative aux monuments historiques, sans se rattacher directement au système du classement.

1^o *Combinaison du régime applicable aux monuments historiques avec les régimes de propriété et de domanialité.* — Ce que nous avons dit, à plusieurs reprises, de la nature juridique du régime applicable aux monuments historiques, à savoir qu'il constituait essentiellement un régime légal et réglementaire, dont le but essentiel était la protection des édifices et objets classés, nous permet de résoudre tous les problèmes qui naissent du conflit apparent qui peut s'élever entre les règles dont il se compose et les règles résultant des régimes généraux de propriété ou de domanialité publique.

1^o En ce qui concerne les objets non classés : les dispositions législatives relatives aux objets classés ne peuvent avoir aucun effet à leur égard, qu'ils aient ou non une valeur artistique ou historique. Elles ne peuvent ni les protéger, ni diminuer les règles précédemment admises et qui étaient de nature à assurer leur protection; spécialement, sont applicables aux objets non classés les règles pénales protégeant contre la destruction, la dégradation ou le vol, les objets mobiliers ou immobiliers appartenant à des particuliers ou faisant partie du domaine

public; c'est ainsi, par exemple, que, lors de la séparation des Eglises et de l'Etat, on appliqua aux curés, qui tentaient de soustraire à l'inventaire prescrit les objets cultuels, les peines de l'abus de confiance (1). De même, sont applicables aux objets mobiliers faisant partie des musées et collections publiques ou placés dans les églises, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité résultant du statut juridique de la domanialité publique.

2^o En ce qui concerne les objets classés, le principe essentiel qui doit être admis est que les règles résultant du classement et qui tendent à assurer une protection plus efficace des objets classés leurs sont applicables, nonobstant toute disposition contraire des lois antérieures civiles ou administratives. Au contraire, si les règles du droit commun en matière civile ou administrative ont pour effet d'apporter un surcroît de protection aux objets classés, elles doivent continuer à leur être appliquées. Ainsi, les règles d'inaliénabilité ou d'imprescriptibilité, établies par la loi du 31 décembre 1913, doivent être appliquées à tous les objets classés appartenant à des particuliers ou faisant partie du domaine privé des administrations publiques. Au contraire, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public étant plus rigoureuses que les dispositions de la loi du 31 décembre 1913, doivent rester applicables aux objets mobiliers classés, que la juris-

(1) Metman, *op. cit.*, p. 113.

prudence antérieure à la loi du 30 mars 1887 considérât comme faisant partie du domaine public.

Cette dernière solution ne fut pourtant pas admise d'emblée par les auteurs et par la jurisprudence, lors de la promulgation de la première loi relative à la protection des monuments historiques, c'est-à-dire la loi du 30 mars 1887. On pouvait pourtant invoquer, pour la soutenir, certaines indications tirées des travaux préparatoires et qui montraient que le législateur n'avait pas voulu affaiblir la protection accordée aux objets d'art par la jurisprudence antérieure; elle avait également pour elle certaines décisions jurisprudentielles et l'autorité de jurisconsultes éminents, comme M. Saleilles (1). Certains auteurs (2) admirent, au contraire, que la loi du 30 mars 1887 substituait au système antérieurement admis par la jurisprudence un système entièrement nouveau; que les solutions jusqu'alors admises n'étaient plus applicables, et l'on alla même jusqu'à dire que les dispositions de la loi du 30 mars 1887, ayant un caractère interprétatif, devaient s'appliquer rétroactivement aux faits survenus antérieurement à sa promulgation. Désormais, les seules règles concernant l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des objets d'art appartenant à des personnes

(1) Saleilles, la loi du 30 mars 1887, *Revue bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, 1891, p. 635. — Questions de jurisprudence, *Rev. bourg.*, 1893, p. 293. — Note sous Cour d'ap. de Lyon, 10 juillet 1894, S., 95, 2, 185.

(2) Morgand: Monuments historiques et objets d'art, *Revue générale d'Admin.*, février-mars-avril 1889.

publiques étaient les règles de la loi du 30 mars 1887 et ainsi les aliénations survenues avant 1887 et qui, aux termes de l'ancienne jurisprudence, auraient été irrégulières, devenaient régulières *ipso facto* ou du moins, les objets aliénés devenaient prescriptibles dans les termes des textes nouveaux. Cette opinion, qui prévalut dans quelques arrêts (1), ne fut cependant pas admise par la Cour de Cassation, qui admit une solution moyenne (2) : la loi de 1887 n'était applicable qu'aux objets faisant partie du domaine privé des administrations publiques. Les objets faisant partie du domaine public n'étaient pas classés et demeuraient inaliénables et imprescriptibles.

Cette dernière solution avait pour inconvénient d'exclure les collections des musées et des bibliothèques, les objets placés dans les églises, du régime du classement et de toutes les règles qui ont pour objet d'assurer la conservation matérielle des objets classés. Elle est aujourd'hui en *contradiction formelle* avec l'intention déclarée du législateur de 1913, telle qu'elle s'est exprimée dans un rapport présenté par M. Reinach à la Chambre des Députés. Il nous paraît impossible qu'elle puisse encore être admise de nos jours (3).

(1) Trib. civ. Lyon, 25 janvier 1893 (Bonnin), D, 94, 2, 163.

(2) Cour de Lyon, 10 juillet 1894 (suite de l'affaire Bonnin), S, 95, 2, 185 et la note de M. Saleilles. — Cass, req. 17 juin 1896 (suite de l'affaire Bonnin), S, 96, 1, 408.

(3) 2^e rapport Reinach, précité : « La généralité des termes employés dans notre texte découragera aussi, espérons-le, les jurisconsultes et les tribunaux qui, à l'exemple de M. Saleilles et de la

L'opinion d'après laquelle le système de la loi du 30 mars 1887 en matière d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité serait exclusif de toute autre solution concernant les œuvres d'art, nous paraît en contradiction avec les textes mêmes de la loi du 31 décembre 1913, art. 18, aux termes duquel les formes exigées pour l'aliénation des objets mobiliers classés ne sont pas exclusives des formes prévues par les lois et règlements. La seule solution qui nous paraisse admissible, sous l'empire de la législation actuelle, est celle que nous avons préconisée comme la plus rationnelle : *les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 ne doivent être appliquées que dans la mesure où elles ajoutent aux mesures de protection déjà existantes dans la législation antérieure, et non dans la mesure où elles les diminuent* (1).

2^o *Dispositions diverses relatives à la protection des monuments et objets d'art.*

a) *L'article 257 du Code pénal.* — Cette disposition constitue le dernier vestige, dans notre législation

Cour de Lyon (10 juill. 1894, S., 95, 2, 185), seraient tentés de soutenir que notre article (comme dans la loi de 1887) ne vise pas les objets faisant partie des collections publiques, mais seulement les objets à l'état isolé». Remarquons, du reste, qu'il y a une grave erreur à attribuer cette opinion à M. Saleilles, qui n'a cessé de professer la thèse que nous considérons comme la seule rationnelle.

(1) Nous n'insistons pas davantage sur cette controverse, parce qu'elle nous paraît avoir un intérêt surtout historique et qu'elle nous paraît tranchée définitivement par la législation nouvelle du 31 déc. 1913. On trouvera toutefois des détails complémentaires dans toutes les thèses de doctorat relatives à la protection des monuments historiques et des objets d'art, et particulièrement dans Marguery. La protection des objets mobiliers d'intérêt historique ou artistique, Th., Paris 1912, p. 118 et suiv.

moderne, des mesures prises sous la Révolution pour réprimer le vandalisme et assurer la conservation des richesses artistiques nationales :

« Quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé des monuments, statues et autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique, et élevés par l'autorité publique ou avec son autorisation, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 100 à 500 francs. »

b) *La loi du 27 janvier 1902*, modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, a donné aux maires ou, à leur défaut, aux préfets dans les départements, au préfet de la Seine à Paris, « le droit d'interdire l'affichage, même en temps d'élections, sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

« Les contrevenants seront punis d'une amende de 5 à 15 francs par contravention. » Cette loi est applicable à l'Algérie.

L'interdiction qu'elle suppose doit être appliquée aux monuments visés, nonobstant tous droits acquis à des tiers, conformément à ce que nous avons dit plus haut de la loi du 20 avril 1912, réglementant l'affichage sur les sites et monuments historiques et artistiques.

c) *La réglementation des fouilles*. — En attendant le vote d'une loi réglementant la question d'une manière complète, sont applicables, en matière de fouilles archéologiques ou préhistoriques, les dispositions de la loi du 31 décembre 1913, art. 28, ainsi

que l'article 16 de la loi du 30 mars 1887, qui reste applicable à l'Algérie.

La loi du 31 décembre 1913, art. 28, décide que « lorsque, par suite de fouilles, de travaux ou d'un fait quelconque, on a découvert des monuments, des ruines, des inscriptions ou des objets d'art pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, sur des terrains appartenant à l'Etat, à un département, à une commune, à un établissement public ou d'utilité publique, le maire de la commune doit assurer la conservation provisoire des objets découverts et aviser le préfet immédiatement des mesures prises.

« Le préfet en réfère, dans le plus bref délai, au ministre des Beaux-Arts, qui statue sur les mesures définitives à prendre.

« Si la découverte a lieu sur le terrain d'un particulier, le maire en avise le préfet. Sur le rapport du préfet, le ministre peut poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique, suivant les formes de la loi du 3 mai 1841. »

Il semble que les terrains sur lesquels s'exercent les fouilles ne puissent être classés comme monuments historiques, sauf les terrains renfermant des gisements ou des stations préhistoriques, si l'on interprète *a contrario* la loi du 31 décembre 1913, art. 1^{er}. Par conséquent, les effets provisoires du classement qui doivent s'appliquer, comme nous le verrons plus loin, aux immeubles susceptibles d'être classés et dont l'expropriation est poursuivie, ne s'exerceraient, en réalité, que sur les fouilles ayant un intérêt

préhistorique; pour les fouilles archéologiques, toute liberté serait donc laissée au propriétaire d'anéantir par avance l'utilité de l'expropriation. Néanmoins, la solution contraire doit être adoptée, parce que l'énumération faite à l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1913 a un caractère purement énonciatif. Il n'est pas douteux que les terrains susceptibles de donner lieu à des fouilles archéologiques ne soient des immeubles « dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. » Ils peuvent donc être classés et l'expropriation desdits terrains doit produire les mêmes effets que l'expropriation des immeubles susceptibles d'être classés comme monuments historiques.

Ajoutons que le règlement d'administration publique impose aux propriétaires de ces terrains l'obligation de faire une déclaration à la mairie (règl. d'adm. publ. du 18 mars 1924, art. 29). Cette obligation doit être considérée comme sanctionnée par l'article 471, 15^o, du Code pénal.

Les mesures prévues par la loi du 31 décembre 1913 seront plus efficaces, en ce qui concerne les fouilles exécutées sur un terrain appartenant à une personne publique ou d'utilité publique; le maire a le pouvoir de prescrire toutes mesures conservatoires utiles, comme la discontinuation des travaux et le transfert des objets découverts dans un lieu sûr. Le ministre des Beaux-Arts pourra, à son tour, poursuivre le classement de l'immeuble et des objets découverts.

L'article 16 de la loi du 30 mars 1887 a été maintenu

en vigueur par la loi du 31 décembre 1913, jusqu'à la promulgation du règlement concernant l'Algérie; il est ainsi conçu :

« Dans cette partie de la France (l'Algérie), la propriété des objets d'art ou d'archéologie, édifices, mosaïques, bas-reliefs, statues, médailles, vases, colonnes, inscriptions, qui pourraient exister sur ou dans le sol des immeubles appartenant à l'Etat ou concédés par lui à des établissements publics ou à des particuliers, sur et dans les établissements militaires, est réservée à l'Etat. »

Cette disposition doit être interprétée très largement, en ce sens que l'énumération qu'elle contient n'est nullement limitative.

Elle est évidemment applicable, sans réserve aucune, aux concessions qui ont été faites depuis la promulgation de la loi de 1887, ou qui seront faites dans l'avenir. La question s'est posée de savoir si elle s'appliquait aux concessions antérieurement acquises aux particuliers; la thèse des concessionnaires est que la propriété du sol et des objets qu'il contient leur était acquise, sauf les réserves contenues dans le contrat de concession et que ce contrat ne pouvait être rétroactivement modifié par la loi de 1887. Cette opinion n'a pas été admise par la jurisprudence de la Cour d'Alger et de la Chambre des requêtes (1) : jurisprudence critiquée par certains,

(1) Alger, 20 mars 1912, D, 1913, 2, 86; Cass. 45 mai 1912 et réf. 7 avril 1913, D, 1913, 1, 393, et la note de M. Feuilleley, S, 1918-19, 1, 49 et la note de M. Mestre. — V. aussi la note de M. Guillois, au *Journal de Droit administratif* (analyse de cette note

approuvée par d'autres, et avec raison à notre avis. En effet, les objets découverts dans le sol constituent des trésors et l'acquisition en est réglée par l'article 716 du Code civil, qui en attribue la propriété à l'inventeur et au propriétaire. Le trésor une fois découvert, la propriété en était acquise aux particuliers et ne pouvait être modifiée rétroactivement par la loi de 1887. Mais les objets non découverts avant la loi de 1887 n'étaient pas contenus virtuellement dans le droit de propriété du concessionnaire : c'étaient des *res nullius*, dont l'acquisition était réglée uniquement par la loi et pouvait être modifiée dans l'avenir par la loi. Une disposition légale, semblable à l'article 16 de la loi de 1887, pourrait être rendue applicable sans restriction aucune, en France, à toutes les propriétés foncières. La solution qui a prévalu devant la Cour de Cassation doit donc être approuvée sans réserve, car, en réalité, elle ne faisait produire à la loi de 1887 aucun effet rétroactif.

d) *Inventaire spécial de monuments et d'objets non classés.* — La loi du 31 décembre 1913, art. 2, 4^o, prescrit la confection d'un inventaire supplémentaire d'édifices ou de parties d'édifices publics ou privés, qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation. Cette liste doit être établie dans le délai de

dans *Rev. du Droit public*, 1914, p. 199). — La solution contraire à celle-ci avait précédemment été admise par la Cour de cassation (Cass. civ., 16 févr. 1904, *Pand. franç.* 1904, 1, 323 et D., 1905, 1, 327).

trois ans; l'inscription d'un immeuble est notifiée au propriétaire et entraîne, pour lui, l'obligation de ne procéder à *aucune modification* de l'immeuble inscrit sans avoir, quinze jours auparavant, avisé l'autorité préfectorale de son intention.

Cette obligation est sanctionnée par une amende de 16 à 300 francs pour toute infraction (loi de 1913, art. 29).

Une disposition du même genre a été édictée par la loi de finances du 31 décembre 1921, art. 33, en ce qui concerne les objets mobiliers de propriété privée.

« Il sera dressé un état des objets mobiliers, *propriétés privées*, existant en France à la promulgation de la présente loi et qui, connus comme présentant un intérêt exceptionnel d'histoire ou d'art, seraient de nature à figurer dans les collections nationales.

« L'inscription sur cet état sera notifiée au propriétaire et entraînera pour lui l'obligation d'aviser le ministre des Beaux-Arts de tout projet d'aliénation concernant l'objet inventorié.

« Le ministre devra, dans un délai de quinze jours pleins à dater de la notification qui lui sera faite dudit projet, faire connaître à l'intéressé s'il entend, soit poursuivre l'acquisition de l'objet, soit provoquer son classement dans les conditions prévues par l'article 35 de la présente loi (classement d'office par décret en Conseil d'Etat).

« Les prescriptions ci-dessus ne s'appliquent pas

aux objets importés postérieurement à la présente loi.»

Remarquons que cette disposition nouvelle ne s'applique qu'aux objets mobiliers de propriété privée et non aux objets appartenant à des personnes publiques; qu'elle vise les aliénations et non les modifications matérielles de l'objet inscrit; qu'enfin, elle est dénuée de toute sanction pratique, car la loi de 1921 n'a prévu l'application d'aucune peine (1), et les règles d'interprétation restrictive en matière pénale s'opposent à ce qu'on puisse étendre à cette disposition les sanctions prévues par la loi du 31 décembre 1913; art. 29.

e) *Monuments historiques ou artistiques détruits par suite de faits de guerre.* — Les monuments présentant un intérêt national d'histoire ou d'art, classés ou non, ne peuvent être librement reconstruits par les particuliers ou les personnes publiques propriétaires: le ministre des Beaux-Arts statue souverainement sur la conservation et la consolidation des ruines et éventuellement sur la reconstruction en l'état antérieur des monuments détruits; c'est ce que décide la loi du 17 avril 1919, art. 12: « Si la reconstruction n'est pas autorisée sur l'emplacement des ruines, l'indemnité (pour dommages de guerre) comprend les sommes nécessaires à l'acqui-

(1) Rappelons qu'aucune sanction ne peut être établie par le règlement d'administration publique du 18 mars 1924, pas même les sanctions de l'art. 471, 15^e du Code pénal, parce qu'il est de règle qu'une sanction pénale, qu'elle qu'elle soit, ne peut être apportée par un règlement à une loi imparfaite. — Cf. Hatrion, *Préc. de Dr. adm.*, p. 78, note 1.

sition du nouveau terrain». C'est une *véritable expropriation* qui est ainsi réalisée par une procédure extrêmement simple; il y a là une application de l'idée que nous avons déjà rencontrée: l'extension de la notion de responsabilité de l'Etat aux dommages causés par la guerre est, en même temps qu'une source d'obligations, *une source de pouvoirs nouveaux de réquisition et de police* à l'égard des sinistrés indemnisés.

Ajoutons que la décision du ministre des Beaux-Arts est rendue sur avis *favorable* d'une commission dont nous étudierons la composition plus loin.

f) *Expropriation et réquisition d'objets classés et non classés.* — Dès avant la loi de 1887, on reconnaissait à l'Etat, aux départements, aux communes, un *droit d'expropriation* relativement aux monuments historiques.

La loi de 1887 confirma formellement cette solution, mais en réservant le droit d'expropriation au ministre des Beaux-Arts; l'expropriation présentait, à cette époque, le grand intérêt de constituer une arme contre la résistance des particuliers se refusant au classement de leur immeuble.

Mais une question surgit: le classement, une fois opéré à la faveur d'une expropriation, l'immeuble pouvait-il être aliéné soit à une personne publique, soit même à un particulier?

De même, la loi du 21 avril 1906 a donné aux départements et aux communes le droit de poursuivre l'expropriation des sites susceptibles de classement.

Ces immeubles pouvaient-ils, par la suite, être aliénés à nouveau?

Deux questions se posent : 1^o la procédure d'expropriation, faite en vue d'une aliénation ultérieure, est-elle irrégulière et, en particulier, la déclaration d'utilité publique peut-elle être attaquée pour détournement de pouvoirs devant le Conseil d'Etat? La négative s'impose parce que l'aliénation ultérieure ayant lieu, la procédure d'expropriation n'aurait pas moins rempli le but pour lequel elle a été autorisée et qui est le classement de l'immeuble (1).

2^o L'immeuble, une fois grevé de la servitude de classement, étant aliéné, le propriétaire qui a subi l'expropriation pouvait-il faire usage du droit de préemption ou de rétrocession accordé au propriétaire pour le cas où l'immeuble ne serait pas employé au travail projeté? Nous admettons, avec M. Tétreau, que, là encore, la réclamation du propriétaire ne serait pas fondée parce que le travail projeté, c'est-à-dire le classement, a été réellement accompli (2).

En ce qui concerne les monuments historiques, la question ne se pose plus de nos jours dans les mêmes termes : le ministre des Beaux-Arts, les départements et les communes peuvent exproprier les immeubles déjà classés ou proposés pour le classement. Mais cette expropriation n'a pas pour objet d'obtenir le classement de l'immeuble : ce classement peut, en effet, toujours être obtenu d'office et par voie

(1) Cons. d'Et., 7 juill. 1893, Courcelle, Leb., p 573.

(2) Tétreau, *op cit.*, p. 101.

d'autorité. Elle ne peut avoir pour objet que d'apporter un surcroît de protection à l'objet classé; ce résultat ne serait pas atteint en cas d'aliénation subséquente de l'objet exproprié et, dans ce cas, l'ancien propriétaire serait fondé à faire usage de son droit de rétrocession.

Ajoutons enfin qu'aux termes de la loi de 1913 la notification de la proposition d'expropriation produit les mêmes effets et elle est sanctionnée de la même façon que la notification de la proposition de classement au propriétaire; ces effets cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les six mois de la notification; l'utilité publique, une fois déclarée, le classement peut être prononcé sans autre formalité par le ministre des Beaux-Arts. Mais si, dans les trois mois de la déclaration d'utilité publique, n'intervient ni arrêté de classement, ni jugement d'expropriation, l'effet provisoire de la notification de la proposition d'expropriation cesse de plein droit.

L'expropriation ne concerne que les immeubles. La loi de finances du 31 décembre 1921 a organisé une *réquisition des objets mobiliers* sous la forme d'un *droit de préemption* accordé au ministre des Beaux-Arts sur les ventes publiques d'œuvres d'art et par lequel il se trouve subrogé à l'adjudicataire. Nous étudierons, dans le chapitre suivant, la procédure par laquelle est organisée la mise en œuvre de ce droit (1).

(1) Ce droit de réquisition est confié également à l'Etat, sur

g) *Conclusion.* — Le rapide examen de ces diverses mesures de protection de nos richesses artistiques nous a conduits à y retrouver, séparés ou réunis, les *mêmes procédés de réquisition et de police* dont nous avons précédemment étudié la fusion dans le procédé unique du classement, et se traduisant tantôt par un acte individuel de réquisition moyennant indemnité, tantôt par l'application directe et immédiate d'un *statut légal* sanctionné par des peines, ou des sanctions administratives dérivant de la hiérarchie ou de la tutelle administrative (en matière de fouilles spécialement). Ces principes juridiques étant dès lors dégagés dans tous leurs détails, il ne nous restera plus, dans le chapitre suivant, qu'à donner un aperçu des organismes administratifs et financiers et des procédures qui sont destinées à assurer leur mise en œuvre.

les objets mobiliers portés sur l'inventaire spécial prévu par la loi du 31 déc. 1921, art. 33. — Cf. ci-dessus, p. 386.

CHAPITRE II

RÈGLES D'ORGANISATION ET DE PROCÉDURE

Nous nous proposons d'étudier, dans ce chapitre, les attributions et le fonctionnement des divers organismes chargés d'assurer la réalisation pratique des règles dont nous avons étudié précédemment les combinaisons théoriques. Nous décrirons d'abord les *organes administratifs* chargés d'exercer et de faire respecter les droits et les pouvoirs de l'Etat; ensuite, les *procédures* par lesquelles ils entrent en rapport avec les divers intéressés; enfin, le *régime financier* qui leur permet d'avoir les ressources pécuniaires nécessaires pour accomplir leur tâche.

SECTION I

Organisation administrative

L'organisation des services administratifs destinés à assurer la protection des monuments historiques et objets d'art, est beaucoup plus complexe que celle du service de la protection des sites et monuments naturels. Cette différence s'explique facilement par ce fait que, dans ce dernier cas, l'intervention des organes chargés d'assurer cette protection, se réduit à un simple contrôle de la gestion du propriétaire,

tandis qu'au contraire les services des monuments historiques possèdent un pouvoir de gestion propre sur les objets classés.

1^o *La protection des sites et monuments naturels.* — Le service de la protection des sites et monuments naturels est essentiellement un *service départemental*, dont l'organe essentiel est une « commission départementale des sites et monuments naturels de caractère artistique », fonctionnant sous le contrôle du ministre des Beaux-Arts. Cette commission se compose de onze membres :

- 1^o Le préfet, président;
- 2^o L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées et l'agent-voyer en chef;
- 3^o Le chef du service des Eaux et Forêts;
- 4^o Deux conseillers généraux, élus par leurs collègues;
- 5^o Cinq membres choisis par le conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature (loi du 21 avril 1906, art. 1^{er}).

La commission des sites a l'*initiative des décisions à prendre* en ce qui concerne la protection des sites et des monuments naturels :

a) Elle a l'initiative du classement; ne peuvent être classés que les immeubles inscrits sur une liste dressée exclusivement par elle.

b) Elle approuve ou refuse les travaux et les modifications diverses proposées par les propriétaires sur les immeubles classés.

c) Les poursuites judiciaires tendant à une con-

damnation pénale sont exercées sur la plainte de la commission.

L'activité de cette commission est restreinte ou limitée par trois considérations.

a) Elle fonctionne sous le *contrôle du ministre des Beaux-Arts*. C'est le ministre qui prononce le classement; c'est également lui qui approuve ou refuse les autorisations accordées par la commission.

b) Elle est dépourvue de *services techniques* destinés à la préparation de ses décisions et à la surveillance de leur exécution; c'est l'*administration départementale* qui devra se charger de ce soin.

c) Elle n'a pas la *personnalité morale*: ce n'est donc pas en son nom qu'est établie la servitude de classement et les droits et actions qui en dérivent; elles sont exercées par les personnes morales (département ou commune) qui ont acquis cette servitude ou exproprié les propriétés classées. La commission n'a que la *police du classement*.

2^o *La protection des monuments historiques ou artistiques*. — Le service destiné à assurer cette protection est un *service national*, fonctionnant sous l'*autorité directe du ministre des Beaux-Arts*. Il comprend des organes dotés de pouvoirs de décision et des services techniques de préparation et d'exécution des décisions à prendre.

a) *Le pouvoir de décision*. — 1. — Le pouvoir de décision est essentiellement attribué au ministre des Beaux-Arts, assisté de la commission des monuments historiques.

C'est au ministre des Beaux-Arts que reviennent,

en principe, toutes les décisions à prendre concernant :

a) La gestion des immeubles et objets mobiliers classés appartenant à l'Etat. Le classement a pour effet de faire passer sous son *contrôle hiérarchique direct* tout ce qui concerne la gestion artistique des objets classés qui sont placés normalement dans les attributions d'un autre ministre. Le ministre des Beaux-Arts agit donc comme représentant l'Etat propriétaire.

b) Le ministre des Beaux-Arts représente, en outre, l'Etat comme titulaire de la servitude de classement existant sur les objets classés n'appartenant pas à l'Etat. En outre, il est investi d'un *droit de tutelle* relativement aux attributions des administrations décentralisées quant à la gestion de ces mêmes biens, et d'un *pouvoir de police* quant à la protection des objets classés contre l'activité de leurs propriétaires, s'ils sont simples particuliers ou des tiers.

2. — Les principales décisions à prendre concernant ces attributions sont :

a) Décisions de classement. Elles sont prises, en principe, par arrêté du ministre des Beaux-Arts. Toutefois, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire chaque fois que cet arrêté implique l'*exercice d'un pouvoir de réquisition*, exercé malgré la volonté du propriétaire, ou la mise en jeu des *règles de la solidarité ministérielle* (quand l'objet classé, appartenant à l'Etat, est placé dans les attributions d'un autre ministre).

b) La décision autorisant des travaux, des modifi-

cations ou des aliénations d'objets classés, ou refusant de les autoriser.

c) Les travaux à exécuter d'urgence sur les édifices classés.

d) La police des fouilles, par l'intermédiaire du préfet et du maire.

e) La mise en jeu des procédures d'expropriation des immeubles et la réquisition des objets mobiliers classés. Toutefois, le département et la commune peuvent également procéder à cette expropriation.

f) L'inscription d'office au budget des départements et des communes des dépenses nécessaires à l'entretien des objets mobiliers classés leur appartenant, et les mesures conservatoires à prendre en cas d'urgence. Toutefois, cette dernière mesure est suivie de l'intervention d'une commission spéciale qui n'est plus soumise à l'autorité du ministre des Beaux-Arts.

g) La mise en mouvement de l'action publique, tendant à la répression pénale des délits relatifs aux objets et édifices classés. L'exercice des actions civiles au nom de l'Etat. L'annulation des contrats d'aliénation irrégulièrement passés sur des édifices et objets classés et l'exercice des actions en revendication qui en résultent.

Rappelons cependant que le préfet possède une compétence particulière quant à la police de l'affichage et quant au gardiennage des édifices et objets classés appartenant aux départements, aux communes et aux établissements publics et que, d'autre part, la cessation de jouissance, prévue par la loi du 9 décembre

1905, art. 13, 3^o, pour les édifices et objets classés laissés gratuitement à la disposition des cultes, est *prononcée par décret*.

Toutes les décisions prises par le ministre des Beaux-Arts, relativement à la protection des monuments historiques et aux mesures accessoires à cette protection et que nous avons énumérées plus haut, doivent être *obligatoirement*, et à *peine de nullité*, précédées de l'*avis de la commission des monuments historiques* ou de la *commission spéciale* prévue par la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre.

3. — La commission des monuments historiques est organisée par décret; le dernier décret intervenu en cette matière est le *décret du 3 janvier 1889*; quoique ses avis ne soient pas obligatoires pour le ministre des Beaux-Arts, elle possède cependant une haute autorité due aux éminents services qu'elle a rendus depuis sa création et aux membres particulièrement distingués qui la composent.

Elle est constituée sous la présidence du ministre des Beaux-Arts. Le directeur des Beaux-Arts est vice-président de droit. Un deuxième vice-président est nommé par le ministre. En l'absence du président et des vice-présidents, le doyen d'âge des membres présents remplit les fonctions de président (décret du 3 janvier 1889, art. 2).

Elle se compose de membres de droit et de membres nommés par le ministre des Beaux-Arts. Les membres de droit sont :

Le directeur des Beaux-Arts;

[Le directeur des bâtiments civils et palais nationaux];

[Le directeur des cultes];

Le directeur des musées nationaux;

Le préfet de la Seine;

Le préfet de police;

Les inspecteurs généraux des monuments historiques;

Le contrôleur des travaux des monuments historiques;

Le directeur du Musée des Thermes et de l'hôtel de Cluny;

Le conservateur du Musée de sculpture comparée.

Les membres, nommés par le ministre des Beaux-Arts sont remplacés par arrêté ministériel, sur la présentation de trois candidats par la commission (décret de 1889, art. 3 à 5).

La commission peut constituer des sous-commissions chargées de préparer l'étude des questions qui lui sont soumises et de lui en faire un rapport (art. 6).

Le chef et le sous-chef du bureau des monuments historiques remplissent les fonctions de secrétaire et de secrétaire-adjoint (art. 7).

4. — La commission, prévue par la loi du 17 avril 1919 relativement aux monuments d'art et d'histoire endommagés par suite de faits de guerre, donne son avis sur la reconstruction de ces monuments en leur état antérieur et sur la conservation des ruines.

Le ministre des Beaux-Arts ne peut prendre ces décisions que sur *avis favorable* de la commission.

La composition de cette commission est réglée par la loi du 17 avril 1919, art. 12. Elle comprend :

Deux sénateurs, élus par le Sénat;

Trois députés, élus par la Chambre;

Deux membres de l'Académie française, deux membres de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, deux membres de l'Académie des Beaux-Arts, élus par leurs compagnies;

Un membre du conseil supérieur des Beaux-Arts, un membre du conseil général des Bâtiments civils, deux membres de la *commission des monuments historiques*, élus par leurs collègues;

Un délégué du ministère de l'Intérieur, un délégué du ministère des Finances, un délégué du ministère du Travail, un délégué du ministère des Régions libérées;

Un représentant de chaque culte intéressé, désigné par le ministre de l'Intérieur;

Et six personnalités artistiques, désignées par le ministre des Beaux-Arts.

b) *La préparation et l'exécution des décisions.* — Outre sa collaboration directe au pouvoir de décision, la commission des monuments historiques est chargée : « D'établir la liste des monuments ou objets ayant un intérêt historique ou artistique, de désigner ceux qu'il convient de restaurer, d'examiner les projets présentés pour leur restauration » (décret du 3 janvier 1889, art. 1^{er}). Elle est secondée, dans l'exercice de ces attributions, par :

1° Un *service technique* dépendant de la *direction*

des Beaux-Arts et constitué par le *bureau des monuments historiques*.

2° Par un corps d'*inspecteurs des monuments historiques*, réorganisé par les décrets du 18 octobre 1913 et du 25 juillet 1916. Il comprend sept inspecteurs généraux nommés pour cinq ans et dont un est chargé spécialement des affaires contentieuses et domaniales; les autres sont placés chacun à la tête d'une inspection générale. Ils sont rapporteurs de droit à la commission des affaires de leur ressort. Ils doivent inspecter, chaque année au moins, un tiers des *édifices classés* de leur ressort et ils en soumettent la liste à la commission. Ils lui adressent ensuite un rapport d'ensemble.

3° Un service d'*inspection des antiquités et objets d'art*, organisé par le décret du 29 avril 1908, comprenant un inspecteur général, trois inspecteurs généraux adjoints, six inspecteurs, chargés spécialement de la surveillance des *objets mobiliers classés*.

4° Un personnel d'*architectes en chef* et d'*architectes départementaux*, chargés de surveiller les monuments classés et d'exécuter les travaux nécessaires, sous la haute direction des inspecteurs généraux; des *conservateurs départementaux*, chargés de la surveillance des antiquités et objets d'art mobiliers.

5° Enfin, des *gardiens des immeubles classés* appartenant à l'Etat et que l'Etat met également à la disposition des communes pauvres.

Le personnel dont nous venons d'énumérer les principaux membres constitue une *organisation technique placée sous l'autorité hiérarchique du ministre*

des Beaux-Arts. Au contraire, le personnel chargé du *gardiennage des édifices* appartenant aux *administrations décentralisées* est placé sous le *contrôle du préfet* dans chaque département.

SECTION II

Règles de procédure

La protection des monuments historiques, des sites et monuments naturels, suppose la mise en jeu de trois catégories de procédures :

a) Des *procédures préventives*, destinées à limiter par avance la liberté des propriétaires, relativement aux objets classés.

b) Des *procédures répressives*, destinées à punir les infractions du propriétaire aux obligations qui résultent du classement, ou sa négligence à entretenir les objets classés.

c) Des *procédures administratives préventives et réparatrices*, donnant au ministre des Beaux-Arts un pouvoir de coercition directe vis-à-vis des propriétaires, ou des *procédures pénales*. Nous avons déjà décrit ces procédures administratives dans l'étude que nous avons faite des sanctions du classement. L'étude des procédures de répression pénale soulève, d'autre part, aucune difficulté particulière à notre sujet et nous nous contenterons de renvoyer le lecteur aux règles ordinaires de droit criminel.

Nous nous bornerons à examiner ici les *procédures* que nous avons qualifiées de *préventives*.

Une observation préliminaire s'impose, avant que nous ne commençons cette étude. Ces règles de procédure ont été minutieusement réglées, en ce qui concerne les monuments historiques et objets d'art, tant par la loi du 31 décembre 1913 et du 31 décembre 1921 que par les règlements d'administration publique du 18 mars 1924, qui ont assuré l'exécution de ces lois. Aucune règle n'a, au contraire, été prescrite par la loi du 21 avril 1906, aucun règlement n'a été promulgué en exécution de cette loi; les seules procédures à envisager, en ce qui concerne les sites et monuments naturels, sont l'*instance de classement et de déclassement*, la *procédure d'expropriation*, la *demande en autorisation de travaux*: ces procédures existent également pour les monuments historiques; aucune raison ne s'oppose à ce qu'elles soient appliquées par analogie, *mutatis mutandis*, aux sites et monuments naturels, étant écartées les règles établissant des délais pour l'accomplissement de certaines formalités, par exemple. Cette remarque étant faite, nous bornerons notre examen à l'étude des procédures légales et réglementaires.

1^o *L'instance de classement et de déclassement.*

a) *Le classement des immeubles.* — 1. — La *proposition de classement* peut être formée soit sur l'initiative du ministre des Beaux-Arts, soit sur la demande du propriétaire.

La demande émane du *propriétaire* lui-même, soit

de ses *représentants légaux*, s'il constitue une *personne morale*; elle est formée en particulier :

Par le *ministre*, pour les immeubles appartenant à l'*Etat*; par le *préfet*, avec l'autorisation du *conseil général*, si l'immeuble appartient à un *département*; par le *maire*, avec l'autorisation du *conseil municipal*, si l'immeuble appartient à une commune.

La demande doit être accompagnée de pièces justificatives, documents graphiques et, si possible, photographies du monument.

2. — L'instance est ouverte par la *notification de la proposition de classement* au propriétaire, à ses représentants légaux, qui doivent délivrer récépissé. Le propriétaire a un délai de deux mois pour présenter ses observations. A dater de la notification, les effets du classement s'appliquent de plein droit, et pendant un délai de six mois, à l'immeuble visé; passé ce délai, ils cessent de s'appliquer si aucun classement n'est intervenu.

Si l'immeuble appartient à un département, la notification est faite au préfet, qui saisit le conseil général à la première session; de même pour la commune, elle est faite au maire, qui saisit le conseil municipal aussitôt; le délai de six mois court à dater du jour où le maire pour la commune, le conseil général pour le département, est saisi. S'il appartient à un établissement public, la notification est faite au préfet, qui la transmet aux représentants légaux. Le délai de six mois court à dater de ce jour. Dans ces trois cas, le dossier doit être retourné au ministre dans le délai d'un mois, avec la délibération

du conseil municipal ou général, ou les observations écrites des représentants légaux de l'établissement; faute de quoi, il est passé outre.

Dans le cas où l'immeuble est affecté à un service public, l'affectataire doit être consulté.

3. — Le ministre des Beaux-Arts transmet la demande ou la proposition de classement à la commission des monuments historiques, qui donne son avis, ainsi que les observations du propriétaire.

Le propriétaire donne son consentement au classement par écrit.

Le classement est prononcé, selon les cas, par arrêté du ministre des Beaux-Arts ou par décret en Conseil d'Etat.

La décision vise l'avis de la commission et, s'il y a lieu, le consentement du propriétaire, ainsi que les conditions auxquelles le classement a été consenti.

4. — Le classement, une fois prononcé, *est notifié*, dans la forme administrative, au propriétaire qui en donne récépissé, et *rendu public*.

a) Il est transcrit au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé. Cette transcription ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor; elle est opérée par les soins du ministre des Beaux-Arts et par l'intermédiaire du préfet.

b) La liste des immeubles classés au cours de l'année est publiée l'année suivante, au cours du premier trimestre. La liste générale des immeubles classés est tenue à jour et rééditée au moins une fois tous les dix ans.

5. — Le classement opéré contre la volonté du propriétaire donne lieu à l'*attribution d'une indemnité* à son profit, si celui-ci est un particulier.

La demande doit en être faite dans les six mois de la notification du décret de classement, qui devra informer le propriétaire de son droit à indemnité. L'omission de cette mention serait, sans aucun doute, une cause d'annulation du décret pour excès de pouvoirs.

En cas de contestation sur le chiffre de l'indemnité, la demande est portée devant le juge de paix du canton; s'il y a expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert. Il y a lieu à appel devant le tribunal civil, si la demande excède 300 francs.

La citation est notifiée au préfet, qui avise aussitôt le ministre des Beaux-Arts.

b) *Classement des objets mobiliers*. — Le classement des objets mobiliers est poursuivi dans les mêmes formes et dans les mêmes conditions que celui des immeubles, avec les différences suivantes :

1. — Les objets appartenant à une personne publique sont toujours classés par arrêté du ministre des Beaux-Arts. Un délai de six mois est ouvert à la personne morale propriétaire, à dater de la notification (ou de la transmission de cette notification au conseil général ou municipal), pour réclamer; si l'objet classé a fait l'objet d'une affectation ou d'un dépôt, notification doit être faite à l'affectataire ou au dépositaire. A défaut, pour un établissement public, de réclamer contre le classement, le ministre de qui il dépend peut réclamer d'office.

Dans le cas où il est statué par décret en Conseil d'Etat, le ministre transmet au Conseil d'Etat l'arrêté de classement, l'avis de la commission des monuments historiques sur la réclamation, les observations du propriétaire.

2. — En ce qui concerne le classement des objets appartenant à un particulier, il a lieu dans les mêmes formes que le classement d'un immeuble. Toutefois, la notification ou la proposition de classement étant intervenue, le propriétaire a un délai d'un mois pour présenter ses observations.

3. — La publicité du classement est assurée par l'inscription des objets classés sur une liste dont un exemplaire est déposé au ministère des Beaux-Arts, un autre dans chaque département, à la préfecture ou aux archives. Cette liste est tenue à jour par le ministre des Beaux-Arts, qui notifie périodiquement au préfet les mutations de propriété et les transferts d'objets d'un lieu dans un autre.

Cette liste n'est communiquée que sur demande écrite, faite au moins huit jours à l'avance et en justifiant de l'intérêt qu'on a à en prendre connaissance : au ministère des Beaux-Arts, à Paris et dans le département de la Seine, au préfet dans les autres départements.

c) *Déclassement.* — Le déclassement des immeubles est soumis aux mêmes formalités que le classement (décret du 18 mars 1924, art. 13). Cette règle, quoique non expressément formulée, doit être de même admise en ce qui concerne les objets mobiliers.

2^o *Notifications et autorisations d'aliénations ou de travaux.*

Doivent être autorisés par le ministre des Beaux-Arts :

Les travaux à effectuer, les constructions à adosser, les servitudes à consentir portant sur des immeubles ou objets mobiliers classés; les aliénations d'objets mobiliers appartenant à des personnes publiques, ou d'utilité publique. Les demandes doivent être adressées au ministre avec toutes pièces justificatives; celui-ci notifie sa décision aux intéressés, qui en donnent récépissé.

L'aliénation d'un objet mobilier ou immobilier classé appartenant à un particulier, est notifiée au ministre des Beaux-Arts, qui en donne acte.

Le transfert d'un lieu à un autre d'un objet mobilier appartenant à un particulier, doit être notifié, au préalable, au ministre des Beaux-Arts et ne peut être effectué qu'avant que celui-ci n'en ait donné récépissé; le récépissé doit être délivré dans les cinq jours de la déclaration.

L'aliénation d'un immeuble classé appartenant à une personne publique ne peut être effectuée avant que le ministre des Beaux-Arts n'ait été appelé à présenter ses observations; il est tenu de les présenter dans le délai de quinze jours après la notification.

3^o *Expropriation et réquisition.*

1. — Nous ne dirons rien de la *procédure d'expropriation*, nous contentant de renvoyer aux ouvrages

qui traitent de cette matière, sauf les deux observations suivantes :

a) Les effets préalables de la proposition d'expropriation doivent être soumis, quant aux conditions de forme, aux mêmes règles que les effets préalables de la proposition de classement.

b) Les déclarations d'utilité publique ne sont ordinairement valables que pour un délai très court (six mois), passé lequel l'expropriation ne peut plus être valablement poursuivie (cette règle fut admise, en ce qui concerne la proposition de classement, par le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, rendu en exécution de la loi du 30 mars 1887. Le règlement du 18 mars 1924 a abandonné cette disposition).

2. — Le *droit de réquisition* qui existe au profit de l'Etat, sur les ventes publiques d'œuvres d'art, est soumis aux règles suivantes :

L'office public qui doit procéder à une vente publique d'œuvres d'art doit en donner avis au ministre des Beaux-Arts, avec toutes indications utiles sur les objets compris dans la vente, le jour, l'heure et le lieu de la vente. En cas de vente judiciaire, si un délai ne peut être observé, l'avis sera donné le plus tôt possible.

Le représentant du ministre des Beaux-Arts déclare qu'il se réserve la faculté d'user de son droit de préemption, aussitôt prononcée l'adjudication de l'objet visé. Mention en est faite au procès-verbal de la vente.

La décision définitive du ministre doit intervenir dans le délai de quinze jours.

4^o *Etablissement d'inventaires supplémentaires d'objets non classés.* — L'inscription sur l'inventaire supplémentaire prévue pour tous les immeubles par la loi du 31 décembre 1913, art. 2, et, pour les meubles appartenant à des particuliers, par la loi du 31 décembre 1921, art. 33, est faite par arrêté ministériel pris après avis de la commission des monuments historiques. Cét acte est notifié aux intéressés ou à leurs représentants, dans la forme administrative.

En ce qui concerne les immeubles, il est également adressé au préfet, pour les archives de la préfecture, au maire de la commune et, s'il y a lieu, à l'affectataire ou à l'occupant.

Le propriétaire de l'immeuble, qui désire effectuer certaines modifications, doit prévenir quinze jours à l'avance le ministre des Beaux-Arts, par l'intermédiaire du préfet. Ce délai court du jour où l'avis est adressé au préfet par lettre recommandée; cet avis doit contenir toutes indications utiles. Le préfet et le maire sont chargés de surveiller l'accomplissement de cette obligation.

Le propriétaire de l'objet mobilier, qui désire l'aliéner, doit notifier son intention au ministre des Beaux-Arts, en indiquant le nom de l'acquéreur et le prix de vente. Le ministre doit faire connaître sa décision dans le délai de quinze jours. Doit être également notifiée au ministre, toute mutation de propriété ou tout transfert d'un lieu dans un autre de l'objet classé.

Le propriétaire d'un immeuble ou d'un objet mobilier inscrit doit, dans tous les cas, faire connaître cette inscription à l'acquéreur, en cas d'aliénation de cet objet.

SECTION III

Organisation financière

Nous avons exposé précédemment comment le régime du classement, tout en laissant au propriétaire de l'objet classé une partie des charges financières qui résultent de l'exercice de son droit de propriété, imposait à l'Etat certaines obligations se traduisant par des dépenses : indemnités à payer aux propriétaires pour expropriation ou classement d'office, frais nécessités par la contribution aux travaux d'entretien ou de restauration des objets classés. Ces obligations s'augmentent encore du fait que, pratiquement, l'Etat ne peut forcer les propriétaires à accomplir leur tâche et que les charges financières s'en trouvent pour lui augmentées.

L'Etat possède cependant, par l'exercice de la tutelle administrative, un moyen d'action direct à l'égard des départements et des communes : c'est l'inscription d'office des dépenses nécessaires à l'entretien des objets mobiliers classés dont elles sont propriétaires affectataires ou dépositaires, à l'exception des frais de construction ou de reconstruction des locaux. Cette mesure est prise par arrêté concerté entre le ministre des Beaux-Arts et le ministre de l'Intérieur

et elle a lieu, suivant les cas, dans les formes prescrites par l'article 62 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 30 juin 1907, ou par l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

En revanche, les départements et les communes peuvent demander la perception d'un *droit de visite*, destiné à compenser ces charges; cette demande est faite par délibération du conseil général ou municipal, indiquant le montant des charges résultant de la conservation des objets classés et formulant des propositions sur le tarif de cette taxe. Le ministre de l'Intérieur donne son approbation, après avis du ministre des Beaux-Arts.

Peuvent être exemptés du paiement de cette taxe, les visiteurs domiciliés dans la commune et les fonctionnaires ou agents munis de cartes de service.

La taxe est perçue sous le contrôle de l'agent comptable du département ou de la commune, par les gardiens des immeubles et des objets classés, au moyen d'un carnet à souche permettant de délivrer un reçu à chaque redevable.

Les obligations financières qui incombent au département ou à la commune pour la conservation des sites (indemnités, subventions, expropriations), sont relativement peu importantes. Il n'a été prévu aucune organisation particulière en ce qui les concerne.

Au contraire, la protection des monuments historiques et des objets d'art, qui incombe à l'Etat, suppose des charges assez lourdes et qui ont nécessité l'organisation d'un *régime financier spécial* : une caisse

des monuments historiques a été créée par la *loi du 10 juillet 1914* et organisée par le *règlement d'administration publique du 22 octobre 1921*; en outre, la loi du 31 décembre 1924, art. 36, a établi, au profit de cette caisse, un droit de 1 % perçu sur les ventes publiques d'œuvres d'art, droit dont l'assiette a été déterminée par le *règlement d'administration publique du 18 mars 1924*.

1^o Organisation générale de la caisse. — 1. — La caisse fonctionne sous l'autorité du ministre des Beaux-Arts; elle est administrée par un *conseil*, dont la composition est déterminée par la loi du 10 juillet 1914, art. 2:

Un sénateur et un député élus par leurs assemblées;

Un conseiller d'Etat, élu par le Conseil d'Etat;

Un conseiller maître à la Cour de Comptes, élu par celle-ci;

Un membre de l'Académie des Beaux-Arts et un membre de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres, élus par leurs Académies respectives;

Deux membres choisis parmi les personnes que désignent leurs travaux et leurs connaissances spéciales en histoire de l'art, archéologie ou préhistoire.

Un représentant du ministre de l'Intérieur, deux représentants du ministre des Finances, dont un spécialement pour les domaines; deux représentants du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts.

Les membres qui ne sont pas choisis à l'élection sont nommés par décret du Président de la République, qui désigne de même le président et les vice-présidents,

La durée des fonctions est de quatre ans; elles sont renouvelables.

Le chef du bureau des monuments historiques remplit les fonctions de secrétaire.

2. — Le conseil se réunit au moins une fois tous les trois mois, plus souvent si les besoins du service l'exigent. Il délibère valablement si un tiers des membres en exercice assistent à la séance. Il arrête son règlement intérieur et choisit son ordonnateur. Le trésorier comptable est nommé et révoqué par arrêté concerté du ministre des Beaux-Arts et du ministre des Finances, sur la présentation du conseil.

Les *demandes de concours* sur les fonds de la caisse sont adressées au président par le ministre, avec avis de la commission des monuments historiques et les indications nécessaires sur l'emploi des fonds. Il rend compte, par la suite, des sommes mises à sa disposition.

Les *dons et legs* sont acceptés, sans autorisation de l'autorité supérieure, par le conseil d'administration. Toutefois, une autorisation par décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour les dons et legs grevés de charges, conditions, affectations immobilières ou donnant lieu à des réclamations des familles.

Le président peut accepter, en cas d'urgence, les dons et legs à titre conservatoire.

Le conseil d'administration *règle les affaires de la caisse, délibère et arrête le budget*. Ses *décisions sont définitives*, si le ministre n'en poursuit pas l'annulation dans le délai d'un mois pour excès de pouvoirs ou violation d'une disposition légale ou réglementaire.

Le ministre peut, en cas d'urgence, viser la décision pour exécution immédiate. L'annulation, s'il y a lieu, doit être prononcée dans les deux mois de la notification au président, de la proposition d'annulation par décret en Conseil d'Etat.

2^o *Régime financier de la caisse.* — La caisse est dotée de l'autonomie financière, c'est-à-dire que, sans avoir la personnalité morale, elle est pourvue d'un *budget spécial* préparé par l'ordonnateur, arrêté par le conseil, exécuté par le trésorier comptable.

Le *budget* est présenté au conseil dans le courant du mois de novembre.

Les *chapitres additionnels* sont présentés au conseil dans le courant de mai.

Un *rapport* est adressé, par le président du conseil d'administration, au Président de la République, chaque année avant l'expiration du premier trimestre. Il rend compte des opérations de la caisse pendant l'année précédente. Il est inséré au *Journal officiel*.

Les dépenses de la caisse comprennent :

1^o Les fonds mis à la disposition du ministre des Beaux-Arts, pour l'*acquisition et la conservation des immeubles et meubles classés*;

2^o Les frais inhérents à la *gestion de la caisse*.

Les recettes de la caisse comprennent :

1^o Les *subventions*, avec affectation spéciale, de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics;

2^o Une allocation fixée annuellement, sur la proposition du ministre des Beaux-Arts, par la commission

chargée de répartir entre les œuvres d'intérêt public le produit du *prélèvement opéré sur les jeux de hasard*, sans que cette allocation puisse être inférieure à 300.000 francs;

3^o Les *dons et legs*;

4^o Les versements faits à titre de *souscriptions individuelles ou collectives*; si ces souscriptions comportent une affectation spéciale, l'objet de l'affectation doit être approuvé par le ministre des Beaux-Arts;

5^o L'*intérêt des capitaux* et autres fonds, qui devront être placés en rentes sur l'Etat ou valeurs garanties par l'Etat, ou être versés en compte courant au Trésor;

6^o Toutes autres ressources qui pourront leur être affectées par la loi: entre autres, la *taxe de 1%*, établie par la loi de finances du 31 décembre 1921, art. 36. Cette taxe est établie sur les *ventes publiques d'objets d'art*, curiosités, antiquités, livres anciens, objets de collections, peintures, aquarelles, pastels, dessins, sculptures originales, tapisseries anciennes, etc., ces objets étant ceux qui sont classés sous ces dénominations comme objets de luxe par la loi du 25 juin 1920, art. 57, 58 et 64. Elle est perçue par l'administration de l'enregistrement, dans les conditions d'exigibilité, de recouvrement et de restitution prévues pour la taxe de 10 % édictée par la loi du 25 juin 1920, art. 58 et 71 (1).

(1) Ajoutons qu'un droit de visite a été établi par la loi de finances du 31 déc. 1921 sur les musées, collections et monuments appartenant à l'Etat et dont l'administration des Beaux-Arts est affectataire. Ce droit, qui ne peut excéder un franc, est perçu au profit de l'administration des Beaux-Arts. En sont exempts les édifices appartenant à l'Etat et laissés par lui gratuitement à la disposition des cultes, conformément à la loi du 9 déc. 1905, art. 17.

CONCLUSION

On a souvent discuté des rapports réciproques du droit et de la morale; on n'a pas, ou presque pas, pensé à définir les rapports du droit et de l'art. Il nous semble cependant que ç'eût été là, par l'examen d'une question connexe, élargir le champ d'observation que l'on avait primitivement choisi et porter la question sur le terrain qui permet d'en apercevoir les détours: ce terrain est celui du Droit et de l'Idéal.

Tout homme porte en lui un certain désir intérieur de perfectionnement. Ce désir peut être vague ou précis, conscient ou inconscient. Il peut rester à l'état latent, à l'état de tendance, de goût ou de sentiment. Il peut prendre des contours définis et se présenter sous l'aspect d'un idéal. C'est à la lumière de ce sentiment ou de cet idéal que nous nous jugeons nous-mêmes; c'est au nom d'un idéal social que ceux qui détiennent l'autorité imposent aux simples particuliers de se conformer aux règles qu'ils ont établies. L'artiste, le poète, ont aussi leur idéal, classique, romantique ou impressionniste. Le savant a son idéal, qui est la recherche de la vérité et d'une explication satisfaisante du système du monde. Le philosophe, lui, discute sur la nature de cet idéal. Est-ce

un simple effet de lumière, une sorte de phosphorescence jaillie, comme notre conscience elle-même, des combinaisons multiples des forces matérielles? Est-ce encore une simple habitude de notre esprit, fortifiée par des siècles d'hérédité psychologique, et qui est le fruit de notre adaptation continuelle au milieu extérieur? Est-ce un principe immanent à nous-mêmes, immanent à la vie? Ou bien faut-il le rattacher à un principe transcendant qui serait Dieu? L'idéal est-il une illusion, une loi de la nature, un principe vital, une réalité dans l'Absolu?

Quoiqu'il en soit sur toutes ces questions, il n'y a pas lieu de penser que le Droit reste étranger à ce mouvement, et qu'il se confine dans une stagnation stérile; il serait facile de montrer, au contraire, comment il subit, lui aussi, l'influence de ces données de l'Idéal. Les relations qu'il établit entre les hommes ne peuvent être basées sur l'immoralité et sur le mensonge; le but de cet ouvrage était précisément de montrer que, par ailleurs, il existait une protection de la beauté publique, et que l'intérêt de cette protection pouvait faire fléchir des droits naguère considérés comme absolus.

La question se pose même de savoir si le Droit ne représente point, par lui-même, l'aspiration des hommes vers un idéal qui lui est propre, un idéal de justice et d'équité. Et, quoiqu'il en soit d'ailleurs, sur la solution théorique qu'il sied de donner à ce problème, remarquons qu'il nous serait particulièrement pénible de croire que la justice, opposée à la force brutale par les poitrines de nos aînés, fût une

pure illusion de notre esprit, un feu follet éclairant à peine d'une lumière trouble et diffuse le chaos de la matière éternelle.

Ce ne sont là que des points d'interrogation que nous posons, en manière de conclusion à cette étude, estimant que nous n'avons point à prendre parti dans un débat qui se trouve à la base de la philosophie toute entière. Qu'il nous suffise par là d'avoir élargi notre horizon, de ne point nous être contentés d'un résultat purement utilitaire, c'est-à-dire d'apporter un commentaire de plus à des dispositions législatives dont la portée n'est pas toujours très nette, mais aussi d'avoir soulevé des problèmes d'une nature plus haute et dont la solution ne soit pas susceptible d'un rendement pratique immédiat.

Il ne nous reste plus qu'à souhaiter que, tant au point de vue pratique qu'au point de vue théorique, voire même philosophique, nos efforts n'aient pas été absolument vains et qu'ils représentent notre modeste contribution à une œuvre qui, nous l'espérons, pourra par la suite s'enrichir encore et se perfectionner.

INDEX DOCUMENTAIRE

ET

BIBLIOGRAPHIQUE

On trouvera dans ces notes quelques renseignements touchant les principaux textes législatifs et les principaux arrêts de jurisprudence dont nous avons dû faire état au cours de ce travail, ainsi que les ouvrages sur lesquels nous avons pu appuyer nos discussions. Nous avons classé ces renseignements sous les quatre rubriques suivantes :

1^o Documents législatifs et réglementaires;

2^o Jurisprudence des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires;

3^o Commentaires et ouvrages de doctrine;

4^o Documents et ouvrages extra-juridiques.

(On trouvera, imprimés *en italique*, les textes que nous avons eu à commenter et non pas seulement à citer, ainsi que les arrêts les plus importants.)

1^o Documents législatifs et réglementaires

Code pénal, art. 257.

Décret-loi du 26 mars 1852, sur les rues de Paris.

Règlement d'administration publique du 27 décembre 1858, rendu pour l'exécution du décret-loi du 26 mars 1852.

Décret du 14 juin 1876, modifiant le règlement d'administration publique du 27 décembre 1858.

Loi du 30 mars 1887, relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique. (Loi aujourd'hui abrogée, sauf en ce qui concerne l'art. 16, maintenu provisoirement jusqu'à la promulgation du règlement concernant l'Algérie.)

Règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, rendu pour l'exécution de la loi du 30 mars 1887.

Décret du 3 janvier 1889, fixant l'organisation de la commission des monuments historiques.

Loi du 27 janvier 1902, modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique.

Loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, article 13, al. 2, 3^o; art. 16 et 17. (La loi du 31 déc. 1913 a abrogé l'art. 17, alinéas 4 et 5.)

Loi du 21 avril 1906, organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, art. 19.

Loi du 2 janvier 1907, concernant l'exercice des cultes.

Décret du 29 avril 1908, réorganisant le service des antiquités et objets d'art.

Loi de finances du 26 décembre 1908, art. 57.

Loi du 19 juillet 1909, complétant la loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques (abrogée par la loi du 31 déc. 1913).

Loi du 13 avril 1910, concernant la création de stations hydrominérales et climatiques (abrogée par la loi du 24 sept. 1919).

Loi du 20 avril 1910, interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique.

Loi de finances du 13 juillet 1911, art. 118, modifiant l'article 4 du décret loi du 26 mars 1852.

Loi du 13 janvier 1912, prolongeant de trois ans le délai fixé par la loi du 26 décembre 1908, art. 57, pour le classement des objets conservés dans les édifices du culte.

Loi du 16 février 1912, relative à la conservation des monuments et objets ayant un intérêt historique ou artistique (abrogée par la loi du 31 décembre 1913).

Loi du 10 avril 1912, complétant l'article 2 du décret-loi du 26 mars 1852.

Loi du 12 juillet 1912, portant création d'une taxe spéciale de timbre sur les affiches dites panneaux-réclames.

Décret du 18 octobre 1913, sur l'inspection générale des monuments historiques.

Loi du 31 décembre 1913, sur les monuments historiques.

Loi du 10 juillet 1914, portant création d'une caisse des monuments historiques.

Décret du 25 juillet 1916, modifiant l'article 1 du décret du 18 octobre 1913.

Loi du 31 décembre 1917, complétant l'article 4 du décret-loi du 26 mars 1852.

Loi du 14 mars 1919, concernant les plans d'extension et d'embellissement des villes.

Loi du 17 avril 1919, sur la réparation des dommages causés par la guerre (art. 12).

Décret du 2 septembre 1919, relatif aux subventions de

l'Etat applicables à l'établissement des plans et projets d'extension.

Loi du 24 septembre 1919, relative aux stations hydro-minérales, climatiques et de tourisme.

Loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Loi du 31 octobre 1919, autorisant les départements et les communes à acquérir des terrains pour les revendre.

Loi de finances du 31 juillet 1920 (art. 107, relatif aux vestiges de guerre).

Loi du 31 août 1920, relative à l'exportation des œuvres d'art (abrogée par la loi du 31 décembre 1921).

Règlement d'administration publique du 22 octobre 1921, rendu en exécution de la loi du 10 juillet 1914.

Loi de finances du 31 décembre 1921, articles 29, 33 à 37 et 118 à 120, sur les monuments historiques et les objets d'art.

Loi du 31 mars 1922, portant fixation définitive de la législation sur les loyers (art. 19 suspendant temporairement l'application du décret-loi du 26 mars 1852, art. 5).

Loi de finances du 30 juin 1923, articles 26, 27 et 28, modifiant le taux de la taxe établie par la loi du 12 juillet 1912.

Loi du 29 décembre 1923, article 1, prorogeant jusqu'au 1^{er} janvier 1926 certaines dispositions de la loi du 31 mars 1922.

Loi du 3 décembre 1923, prorogeant le délai imparti aux communes par la loi du 14 mars 1919, pour établir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

Règlement d'administration publique du 18 mars 1924 rendu en exécution de la loi de finances du 31 décembre 1921, articles 36 et 37.

Règlement d'administration publique du 18 mars 1924, pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Loi du 19 juillet 1924, complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes.

En outre, nous avons dû faire état de la législation relative à la *voirie* et à l'*alignement*, à l'*expropriation* (lois du 16 septembre 1807, du 3 mai 1841, du 21 avril 1914, du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921, ainsi que de la loi du 27 juillet 1921 facilitant l'acquisition, par les communes dévastées, des immeubles endommagés compris dans les plans d'alignement); de la loi du 19 avril 1919 sur le *déclassement des fortifications de Paris*, de la *législation des forêts et des terrains en montagnes*; la législation relative à l'*hygiène et à la salubrité publique* (loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, remplacée par les lois du 15 février 1902 et du 17 juin 1915 sur l'hygiène publique); à la *police des établissements dangereux, incommodes et insalubres* (décret-loi du 15 octobre 1810, remplacé par la loi du 19 décembre 1917); enfin, à la législation des habitations à bon marché (codifiée par la loi du 5 décembre 1922).

En outre, on trouvera des indications relatives aux *documents législatifs historiques*, aux *législations étrangères*, ainsi qu'aux *documents parlementaires*, dans la 1^{re} partie de cet ouvrage, chap. I, sect. II et III, et chap. II, sect. I, II et III. On se reportera, en outre, à l'*Annuaire de Législation étrangère*, sous les rubriques suivantes : « Beaux-Arts, monuments historiques, objets d'art, travaux publics, voirie, etc... »

2^o Jurisprudence des tribunaux administratifs
et judiciaires

a) JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DU TRIBUNAL
DES CONFLITS.

Conseil d'Etat, 6 déc. 1844, Taque, Leb., p. 618.

— 14 mars 1845, Pajot, Leb., p. 108.

— 12 mai 1846, hosp. de Tonnerre, Leb.,
p. 279.

— 7 avril 1859, Delondre, Leb., p. 278.

— 1^{er} déc. 1859, Meusnier, D., 59, 3, 85.

— 26 déc. 1862, Bourcier, Leb., p. 870.

— 19 juin 1863, Minel, Leb., p. 503.

— 18 juin 1868, Poisson, Leb., p. 703.

— 13 février 1885, Ducos et Levoisvenel,
Leb., p. 198.

— 11 mai 1888, Chevalier, Leb., p. 417.

— 20 déc. 1889, Ville de Nancy, Leb., p. 1194.

— 7 juill. 1893, Courcelle, Leb., p. 573.

— 3 août 1900, Ville de Paris, S., 1902, 3, 41,
et la *note de M. Hauriou*.

— 17 janvier et 14 février 1902, S., 1903, 3, 97,
et la *note de M. Hauriou*.

— 20 juillet 1906, Machart, Leb., p. 691, Rev.
de Dr. publ., 1906, p. 685, et les *obser-
vations de M. Jèze*.

— 22 nov. 1907, Sahy, D., 1909, 3, 47.

— 22 mai 1908, Clerget, Leb., p. 545.

— 5 juin 1908, S., 1909, 3, 113, avec les *conclu-
sions de M. le commissaire du gouverne-
ment Teissier* et la *note de M. Hauriou*.

Conseil d'Etat, 24 juill. 1908, Vergnes, Leb., p. 807.

— 27 nov. 1908, Archambault, Leb., p. 966.

— 27 nov. 1908, Million, Leb., p. 966.

— 7 mai 1909, Cornil, Leb., p. 729.

— 23 juill. 1909, Moussempès, Leb., p. 279.

— 28 juill. 1910, Sahy, D, 1911, 3, 432.

— 19 mars 1910, Rambaud, Leb., p. 277.

— 20 janv. 1911, Devaux, Leb., p. 55.

— 17 mars 1911, Roubeau, Leb., p. 344.

— 8 avril 1911, Chartier, Leb., p. 473.

— 23 juin 1911, de Montlivault, Leb., p. 716.

— 7 fév. 1912, S., 1914, 3, 122, et les conclusions
de M. le commissaire du gouvernement
Corneille: Rev. du Droit publ. 1912, p.
727, et la note de M. Jèze (affaire de l'hôtel
Astoria);

— 6 août 1912, Lefebvre du Prey, Leb., p. 991.

— 4 déc. 1912, Alexandre, Leb., p. 994.

— 12 déc. 1913, Excande, Leb., p. 1238.

— 9 janv. 1914, Douchet., Leb., p. 11.

— 13 févr. 1914, Bardot, Leb., p. 205.

— 13 févr. 1914, de Vallavielle, Leb., p. 205,
et D. 1921, 3, 30.

— 1^{er} avril 1914, Thomaret, D, 1918, 3, 4.

— 3 avril 1914, Autissier, Leb., p. 452.

— 4 avril 1914, Gomel, S. 1917, 3, 25, et la
note de M. Hauriou.

— 24 juill. 1914, Schælcher, Leb., p. 913.

— 1^{er} août 1914, Wiriot et Pillot, Leb., p. 1010.

— 18 juin 1915, Guénot, Leb., p. 195.

— 16 juill. 1915, Fajon, Leb., p. 241.

Conseil d'Etat, 22 déc. 1916, Pinçon, Leb., p. 553.

- 2 mars 1917, *Jellinek Mercédès* (hôtel Astoria), Leb., p. 196, avec les *conclusions de M. le commissaire du gouvernement Corneille*.

Tribunal des conflits, 19 mai 1917, D. 1919, 3, 16.

Conseil d'Etat, 26 oct. 1917, Le Chanteur de Pontaudmont, Leb., p. 612.

- 2 mai 1918, Crevel, Leb., p. 413.
- 17 mai 1918, Brulfert, Leb., p. 499.
- 15 nov. 1918, *Soc. d'Ass. mut. de Paris*, Leb., p. 999.
- 11 avril 1919, Gille, Leb., p. 388.
- 19 déc. 1919, Ville de Clamecy, Leb., p. 930.
- 30 juin 1920, *Dame Doux*, D. 1921, 3, 4.
- 24 mai 1922, *Salinn, Lévy et Michel*. Rev. du Dr. publ., 1923, p. 43 (avec les *conclusions de M. le comm. du gouv. Rivet*).
- 2 mai 1922, Ville de Saint-Malo. Rev. du dr. publ., 1922, p. 549.
- 5 mai 1922, *Faure*, Leb., p. 402.
- 27 juill. 1923, *Gheusi*. Rev. du Dr. public, 1923, p. 560.
- 27 juin 1924, *Zægger*. Rev. du Dr. publ., 1924, p. 396.

b) JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES.

Cass. crim., 15 août 1830, D. 30, 1, 358.

Cass., 25 août 1832, D. 33, 1, 75.

Cass., 10 août 1841, D. 41, 1, 332. — S., 41, 1, 742.

- Cass.*, 13 janv. 1844, D. 45, 5, 536.— Dalloz, J. G., Vo. Commune, n° 869.
- Douai, 5 mai 1845, S. 45, 2, 459.
- Paris, 3 janv. 1846, S. 47, 2, 77. — D. 46, 2, 212.
- Cass.*, 11 avril 1862, D. 63, 1, 478.
- Cass.*, 13 juill. 1871, D. 73, 1, 49.
- Lyon, 19 déc. 1873, D. 76, 2, 89.
- Trib. Seine, 2 juin 1877, D. 80, 2, 101.
- Cass.*, 17 déc. 1877, D. 78, 1, 458.
- Dijon, 3 mars 1887, D. 87, 2, 253.
- Cass.*, 8 déc. 1888, D. 89, 1, 41. — S. 90, 1, 494.
- Mâcon*, 18 juin 1890, S. 91, 2, 185.
- Trib. Lyon*, 21 janv. 1893, D. 94, 2, 163.
- Lyon*, 10 juill. 1894, S. 95, 2, 185, et la note de M. Saleilles.
- Trib. Gap, 30 oct. 1895, D. 97, 2, 54.
- Nancy, 16 mai 1896, D. 96, 2, 411.
- Cass. rég.*, 17 juin 1896, S. 96, 1, 408. — D. 97, 1, 257.
- Trib. Lyon, 25 janv. 1899, D. 99, 2, 230.
- Cass.*, 16 févr. 1904, Pand. 1904, 1, 323.
- Simple pol. Paris, 24 juin 1908, D. 1908, 5, 54.— La Loi du 8 oct. 1908.
- Trib. corr. Lyon*, 23 nov. 1908, D. 1909, 5, 8 (Mon. jud. Lyon. du 10 déc. 1908).
- Cour d'ass. Creuse*, 29 avril 1910, D. 1913, 2, 182.
- Alger, 20 mars 1912, D. 1913, 2, 86.
- Cass.*, 15 mai 1912, 7 avril 1913, S. 1918—19, 1, 49, et la note de M. Mestre.— D. 1913, 1, 493, et la note de M. Feuilloy.

3^o Commentaires et ouvrages de doctrine.

a) OUVRAGES GÉNÉRAUX.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 10^e éd., Paris, Rousseau. 1923.

BEUDANT. — Le droit individuel et l'Etat. Paris 1895.

DAVY. — Le droit, l'idéalisme et l'expérience. Paris, Alcan, 1922.

DUGUIT. — Les transformations du droit privé. Paris, Alcan, 1920.

— Traité de droit constitutionnel. 2^e éd., tome III, Paris, de Boeckard, 1923.

HAURIOU. — Principes de droit public, 2^e éd., Paris, Tenin, 1916.

— Précis de droit administratif et de droit public, 10^e éd., Paris, Tenin, 1921 (suppl. 1924).

JÈZE. — Les principes généraux du droit administratif, 2^e éd. Paris, Giard et Brière, 1914.

LAFFERRIÈRE. — Le droit de propriété et le pouvoir de police. Thèse, Paris, 1908.

RENARD. — Cours élémentaire de droit public. Paris, Tenin, 1922.

— Le droit, la justice et la volonté. Paris, Tenin, 1924.

RIGAUD. — La théorie des droits réels administratifs. thèse, Toulouse, 1913-14.

b) OUVRAGES SPÉCIAUX.

COURCELLE et BRUNSWICK. — Législation de la voirie et du roulage. Paris, 1910.

DELALLEAU, JOUSSELIN, RENDU et PERRIN. — De l'expro-

priation pour cause d'utilité publique, 8^e éd., Paris, 1893.

GUILLAUME. — La voirie urbaine, 5^e éd. Paris, 1908.

ROLIN. — Manuel de l'expropriation. Paris, 1917.

Thèses de Doctorat

ASTIÉ. — La protection des paysages, thèse, Lyon, 1912.

BIDAUX. — Des servitudes et charges imposées aux riverains des rues de Paris. Thèse, Paris, 1907.

BOIVIN. — Etude juridique sur l'urbanisme. Thèse, Paris, 1918.

BOIVIN-CHAMPEAUX. — Des restrictions apportées à la propriété dans un intérêt esthétique. Thèse, Paris, 1913.

CHALVON-DEMERSAY. — De l'examen du fait par le Conseil d'Etat, statuant en matière de recours pour excès de pouvoir. Thèse, Paris, 1922.

CONSTANS. — Monuments historiques et objets d'art. Thèse, Montpellier, 1905.

CROS-MAYREVIEILLE. — De la protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et des paysages. Thèse, Paris, 1907.

GAIRAL. — Les œuvres d'art et le droit. Thèse, Lyon, 1900.

LORTSCH. — La beauté de Paris et la loi. Thèse, Paris, 1912.

MADÉLIN. — Les restrictions légales du droit de propriété forestière privée. Thèse, Paris, 1905.

MAGNY. — Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de la Ville de Paris. Thèse, Paris, 1911.

MARGUERY. — La protection des objets mobiliers d'intérêt historique ou artistique. Thèse, Aix, 1912.

MAROT. — La loi du 14 mars 1919. Thèse, Poitiers, 1923.

- METMAN. — La législation française relative à la protection des monuments historiques et des objets d'art. Thèse, Dijon, 1911.
- MOREL. — La question forestière en France. Thèse, Lyon, 1910.
- PARISSET. — Les monuments historiques. Thèse, Lyon, 1891.
- TÉTREAU. — Législation relative aux monuments et objets d'art dont la conservation présente un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art. Th., Paris, 1896.
- TOUZÉ. — La loi du 14 mars 1919. Thèse, Paris 1924.

Articles de Revues :

- CHALLAMEL. — Notice sur la loi du 30 mars 1887 (Annuaire de Législation française, année 1888).
- CHRÉTIEN. — De la protection et de la conservation des monuments et objets précieux d'art et d'antiquité, d'après la nouvelle loi italienne (Journal de Clunet, 1903, p. 736).
- CROUZIL. — Du droit de l'occupant des églises catholiques (Rev. de Droit publ., 1923, p. 450).
- DUCROCQ. — La loi du 30 mars 1887 (extrait du compte rendu de l'Académie des Sciences morales et polit.).
- EYGOUT. — La protection des objets mobiliers d'art et d'histoire (Rev. du Droit publ., chronique administr., 1922, p. 460).
- JÈZE. — Nature juridique des charges qui pèsent sur les riverains des voies publiques (Rev. du Droit publ., 1912, p. 727).
- MORGAND. — L'administration des Beaux-Arts (Rev. génér. d'Admin., 1883, p. 352).

- MORGAND. — Monuments historiques et objets d'art (Revue générale d'Admin., 1889, p. 129, 257 et 399).
- SALEILLES. — Le domaine public à Rome et son application en matière artistique (Nouvelle Revue historique, 1888, p. 497; 1889, p. 457).
- La loi du 30 mars 1887 (Rev. bourg. de l'Enseignement supérieur, 1891, p. 635).
- Questions de jurisprudence (Rev. bourguignonne de l'Enseign. sup., 1893, p. 293).
- La législation italienne relative à la protection des monuments et objets d'art (Rev. bourg., 1895, p. 1).
- ROLLAND. — La protection et la conservation des édifices et monuments d'intérêt artistique et des monuments publics (Rev. du Dr. public, chr. adm., 1913, p. 128).
- La nouvelle législation relative aux monuments historiques (Rev. du Dr. public, chron. admin., 1914, p. 664).
- WEISS. — Philippe Pot devant la Cour de Dijon (La France judiciaire; 1887, p. 353).

4^o Documents et ouvrages extra-juridiques

On trouvera de nombreuses indications dans les revues, bulletins de sociétés, comptes rendus de congrès et, en général, dans toutes les publications ayant trait à des questions artistiques, archéologiques ou à des considérations d'urbanisme et d'hygiène sociale, telles que :

Archives de la Commission des monuments historiques.
Inventaire des richesses d'art de la France.

Publications des Sociétés d'archéologie, de la Société pour la Protection des paysages de France, du Touring-Club, des Sociétés d'habitations à bon marché, etc...

Le Musée social, annales et documents.

La Vie urbaine (publication de l'Institut d'économie urbaine de Paris).

Compte-rendu de l'exposition de la Cité Moderne, organisée à Nancy en 1913 (Bulletin de la Chambre de comm. de Nancy, juillet-août 1913).

Rapports présentés au Congrès d'urbanisme et d'hygiène sociale (Strasbourg, 1923), réunis sous le titre : « Où en est l'urbanisme en France et à l'Etranger » et publiés par la Soc. française des Urbanistes (Paris, Libr. de l'Ens. tech.).

On consultera, en outre, les ouvrages et articles suivants :

AGACHE. — Nos agglomérations rurales : comment les aménager (Paris, Librairie de la Construction moderne, 1917).

AGACHE, AUBURTIN et REDONT Comment reconstruire nos cités détruites (Paris, Colin, 1915).

AUBURTIN et BLANCHARD. — La cité de demain dans les régions dévastées (Paris, Colin, 1917).

BARRÈS. — La grande pitié des Eglises de France (Paris, Emile-Paul).

BENOIT. — L'Art français sous la Révolution et l'Empire (Paris, May, 1897).

BERGSON. — Le Rire, 17^e éd., Paris, Alcan, 1918.

BONNIER. — Conférences sur les Règlements de Voirie (Paris, Schmid, 1903).

— Enquêtes sur les réglementations de voirie dans les grandes villes de l'Europe (1898).

BULS. — L'Esthétique des Villes (1893).

CHATEAUBRIAND. — Le Génie du Christianisme.

— Lettre sur la démolition de Saint-Germain-l'Auxerrois (1834).

P.-L. COURIER. — Lettres au Rédacteur du Censeur (1819).

— Simple discours.... contre l'acquisition de Chambord.

DESPOIS. — Le Vandalisme révolutionnaire (Paris, 1868).

FORD. — L'Urbanisme en pratique (Paris, Libr. de l'Ens. technique, 1920).

FOUILLÉE. — La Morale, l'Art et la Religion d'après Guyau (9^e éd., Paris, Alcan, 1918).

HALLAYS. — Conférence sur l'esthétique des villes (Bulletin de la Soc. Industr. de Mulhouse, sept. 1903).

— Haussmann et les Travaux de Paris (Revue hebdomadaire, 5 févr. 1910).

— Mérimée, inspecteur des monuments historiques (Rev. des Deux-Mondes, 15 avril 1911).

HOTTENGER. — Nancy et la question du Plan d'extension des Villes (Bulletin de la Soc. Ind. de l'Est, 1913, n^{os} 105 et 106).

— Les espaces libres dans les villes et la question sociale (Bulletin des Sciences économiques et sociales du Comité. des travaux historiques et scientifiques, 1913).

— La reconstruction des villes et la question urbaine (Mém. de l'Académie de Stanislas, Nancy, 1918, p. 157).

VICTOR HUGO. — Odes et Ballades.

— Guerre aux démolisseurs (Rev. des Deux-

Mondes, 1^{er} mars 1832, reproduit dans Littér. et Philos. mêlées).

JOYANT. — Traité d'urbanisme. Paris, Librairie de l'Ens. tech., 1923.

JULLIAN. — La Vie et l'Etude des Monuments français (Revue Bleue, 1906, p. 10 et 44).

LARAT. — La tradition et l'exotisme dans l'œuvre de Charles Nodier. Th. lettres, Strasbourg, 1923).

PAUL LÉON. — La Beauté de Paris (Rev. de Paris, 15 nov. 1909).

— Maisons et Rues de Paris (Rev. de Paris, 15 août 1910).

ANATOLE LEROY-BEAULIEU. — La restauration de nos Monuments historiques devant l'Art et le Budget (Rev. des Deux-Mondes, 1^{er} déc. 1874).

EMILE MALE. — L'Art religieux du xiii^e siècle en France (Paris, Colin, 1910).

EMILE MAGNE. — L'esthétique des villes (Paris, Mercure de France, 1910).

ANDRÉ MICHEL. — Dans les ruines de nos Monuments historiques. Conservation ou Restauration (Rev. des Deux-Mondes, 15 nov. 1917).

MONTALEMBERT. — Du Vandalisme en France (Rev. des Deux-Mondes, 1833).

— De l'attitude actuelle du vandalisme en France (Rev. des Deux-Mondes, 15 nov. 1838).

— Œuvres complètes, éd. Lecoffre, Paris, 1861, t. VI.

RISLER. — Les plans d'aménagement et d'extension des villes (Mém. du Musée social, nov. 1912).

ROSENTHAL. — Villes et Villages français après la guerre (Paris, Payot, 1918).

— L'Avenir de Paris (Revue de l'Alliance française, 15 oct. 1923).

RUCKER. — Les origines de la conservation des Monuments historiques en France (Thèse lett., Paris, 1903).

CAMILLO SITTE. — L'Art de bâtir les Villes (trad. par Camille Martin, Paris, H. Laurens).

TAINE. — Philosophie de l'Art (10^e éd., Paris, Hachette, 1903).

FÉLIX URBAIN (G. Hottenger). — Nancy après la guerre (Bulletin de la Soc. Ind. de l'Est, 1917, n^o 132).

VIOLLET-LE-DUC. — Mérimée et les Monuments historiques (Rev. de Paris, 15 nov. 1895).

Vu :

Nancy, le 13 novembre 1924.

Le Président de Thèse :

G. RENARD.

Vu :

Nancy, le 17 novembre 1924.

Le Doyen de la Faculté :

F. GÉNY.

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 17 novembre 1924,

Le Recteur de l'Académie :

Ch. ADAM,

Membre de l'Institut.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : Discussion théorique.....	10
<i>Sect. I</i> : Le rôle de l'art dans la vie nationale, 11. —	
<i>Sect. II</i> : La coordination des libres activités artistiques par la force coercitive des administrations publiques, 22. — <i>Sect. III</i> : L'intervention administrative en matière artistique et le respect des droits individuels, 30.	
PREMIÈRE PARTIE. — <i>Evolution historique</i> ...	41
CHAPITRE I ^{er} : La protection des monuments historiques ou artistiques, des sites et monuments naturels...	43
<i>Sect. I</i> : La question des monuments historiques; de 1820 à 1875, 45 (la notion de monument historique; la lutte pour la protection des monuments historiques). — <i>Sect. II</i> : La législation des monuments historiques de 1875 à 1921, 58 (1 ^o les précédents législatifs; 2 ^o la législation française: loi de 1887, législation de 1887 à 1914, législation postérieure à 1914; 3 ^o législation comparée; 4 ^o conclusions). — <i>Sect. III</i> : La protection des sites et des monuments naturels, 81 (législation française; législation étrangère).	
CHAPITRE II : La beauté des campagnes et l'esthétique des villes.....	90
<i>Sect. I</i> : La beauté des campagnes, 91 (les forêts, les eaux courantes, les rivages de la mer, les distributions d'éner-	

gié électrique, l'affichage). — *Sect. II*: Le progrès des idées en matière d'esthétique urbaine, 98 (le passé, les problèmes techniques et esthétiques de l'urbanisme, les plans d'extension, les problèmes juridiques et financiers). — *Sect. III*: La législation urbaine en France, 119 (1^o la période primitive, 1800-1850; 2^o les premières réformes, 1850-1914; 3^o la législation moderne des plans d'extension: la préparation législative, la loi de 1919 et la réforme de l'expropriation, la réforme de la loi de 1919; 4^o conclusions).

DEUXIÈME PARTIE. — *Technique juridique*... 145

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE: L'organisation rationnelle des intérêts artistiques et les notions juridiques de propriété, de domanialité et de police... 148

Sect. I: L'esthétique et l'art et l'évolution générale de la notion de propriété, 149 (essai d'une définition de la notion de propriété). — *Sect. II*: L'étendue et les caractères distinctifs des pouvoirs administratifs en matière de domanialité et de police, 160 (l'intervention administrative exclusive de toute idée de contrainte, ses caractères et ses principales modalités; le pouvoir de réquisition et la notion de domanialité publique; le pouvoir de police). — *Sect. III*: L'intervention administrative en matière artistique et la combinaison pratique du pouvoir domanial et du pouvoir de police, 179 (le pouvoir de police auxiliaire du pouvoir domanial; le pouvoir domanial auxiliaire du pouvoir de police; l'exercice concurrent du pouvoir domanial et du pouvoir de police).

TITRE I^{er}. — *Les statuts généraux de propriété et de domanialité et la protection de la beauté publique*. 187

CHAPITRE I^{er}. — L'organisation des pouvoirs administratifs 189

Sect. I: L'organisation nationale et régionale, 190 (l'administration centrale des Beaux-Arts; l'administration départementale: la protection des campagnes et la police de l'affichage). — *Sect. II*: L'organisation urbaine: police et domanialité, 199 (domanialité et propriété; le domaine public; le domaine privé; les propriétés privées; la constitution de droits réels; le pouvoir de police; conclusions pratiques). — *Sect. III*: L'organisation urbaine: les plans d'extension, 224 (l'élaboration des plans d'extension: villes assujetties, caractéristique des plans, organismes compétents et procédure; le contrôle et l'approbation; l'exécution).

CHAPITRE II. — Les charges imposées à la propriété privée dans un intérêt esthétique. 243

Sect. I: Domanialité et propriété, 244 (règles d'acquisition des biens dépendant du domaine public ou privé; règles de conservation et d'aliénation). — *Sect. II*: La police du domaine public, 258 (l'alignement de droit commun: l'alignement individuel, l'autorisation de construire; l'alignement et les plans d'extension). — *Sect. III*: La police des constructions privées et des lotissements, 269 (1^o la police des constructions privées; la réglementation; le permis de bâtir et les perspectives monumentales; le régime de la loi de 1919; 2^o la police des lotissements). — *Sect. IV*: Sanctions des obligations

imposées aux particuliers, 298 (sanctions pénales, sanctions administratives, sanctions civiles).

TITRE II. — *Le régime juridique des monuments historiques et des sites classés*..... 305

CHAPITRE I^{er}. — Le classement et les droits et obligations qui en résultent..... 307

Sect. I: Définition et nature juridique du classement, 308 (le classement des monuments historiques; le classement des sites). — *Sect. II*: Conditions d'application du classement, 348 (1^o conditions de fonds: nature physique, intérêts historique ou artistique, qualité du propriétaire; 2^o forme et publicité; 3 sanction de ces conditions de fonds et de forme). — *Sect. III*: Effets du classement, 338 (1^o effets du classement considéré comme une servitude; 2^o effets du classement considéré comme un statut: effet provisoire, conservation matérielle et jouissance de l'objet, règles d'aliénation et de prescription). — *Sect. IV*: Sanctions du classement, 357 (sanctions des obligations du classement; constatation des infractions; sanctions civiles, administratives, pénales; garanties des droits des propriétaires ou détenteurs légitimes). — *Sect. V*: Extinction des effets résultant du classement, 373 (perte de l'objet; déclassement, caducité). — *Sect. VI*: Mesures de protection des monuments historiques indépendantes de tout classement, 375 (combinaison du classement avec les régimes de domanialité et de propriété; article 257 du Code pénal; loi du 27 janvier 1902; réglementation des fouilles; inventaires spéciaux d'objets non classés;

monuments détruits par suite de faits de guerre; expropriation et réquisition; conclusions).

CHAPITRE II. — Règles d'organisation et de procédure 392

Sect. I: Organisation administrative, 392 (sites et monuments naturels; monuments historiques). — *Sect. II*: Règles de procédure, 401 (l'instance de classement et de déclasserment; notifications et autorisations d'aliénations et de travaux; expropriation et réquisition; inventaires supplémentaires d'objets non classés). — *Sect. III*: Organisation financière, 410 (la caisse des monuments historiques; organisation et régime financier).

CONCLUSION 417

INDEX DOCUMENTAIRE ET BIBLIOGRAPHIQUE 421

